

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

МАЛЬЦЕВ ВІТАЛІЙ ВІКТОРОВИЧ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ
В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

МОНОГРАФІЯ

Київ

2025

УДК 351.743

М 23

Автори:

Мальцев Віталій Вікторович – доцент кафедри державної безпеки факультету забезпечення державної безпеки Київського інституту Національної гвардії України, кандидат юридичних наук, старший дослідник.

*Рекомендовано до друку рішенням вченої ради
Київського інституту Національної гвардії України
(протокол № 3 від 30.10.2024 року)*

Мальцев В.В. Організаційно-правові засади діяльності сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану : монографія. Київ : КІ НГУ, 2025. 120 с.

ISBN 978-617-8361-21-1

Монографію присвячено дослідженню організації та правових засад діяльності сил безпеки України в умовах правового режиму надзвичайного стану. Розкрито теоретико-методологічні та конституційно-правові основи адміністративно-правового режиму.

Суб'єкти сил безпеки, відповідно до покладених на них завдань та функцій, сприяють забезпеченню правового режиму надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості.

Монографія є однією з перших комплексних праць, присвячених організації та правовим засадам діяльності сил безпеки в зазначених умовах, у якій здійснено розгорнутий, послідовний і різноплановий аналіз сутності адміністративно-правового режиму надзвичайного стану.

УДК 351.743

Рецензенти:

Белай С. В. – заступник начальника навчально-наукового центру організації освітнього процесу, начальник науково-методичного відділу Національної академії Національної гвардії України, доктор наук з державного управління, професор;

Тильчик В. В. – проректор з наукової роботи Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор;

Хитра О. Л. – професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор.

©Мальцев В. В., 2025

ISBN 978-617-8361-21-1

©Київський інститут Національної гвардії України, 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ	7
1.1 Соціально-правова природа правового режиму надзвичайного стану	7
1.2 Поняття та ознаки правового режиму надзвичайного стану	22
1.3 Правовідносини, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів	34
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	46
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ	51
2.1 Публічна безпека як об'єкт правового режиму надзвичайного стану	51
2.2 Сили безпеки як суб'єкти забезпечення правового режиму надзвичайного стану	62
2.3 Взаємодія органів управління та підрозділів сил безпеки в умовах введення правового режиму надзвичайного стану	75
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	80
РОЗДІЛ 3. МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СИЛ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ	84
3.1 Національна гвардія України як складник сил безпеки в секторі безпеки і оборони	84
3.2 Національна гвардія України в системі сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану	98
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3	104
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ	105
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	109

ПЕРЕДМОВА

Суспільні відносини, що виникають під час правового режиму надзвичайного стану, є складними з погляду правового регулювання. За умов природно-техногенних катастроф або соціально-політичних конфліктів у державі можуть складатися ситуації, що вимагають застосування надзвичайних форм і методів управління. Зокрема, у разі загрози безпеці особи, суспільства й держави може бути введено правовий режим надзвичайного стану, який передбачає істотне розширення повноважень органів виконавчої влади з одночасним звуженням правосуб'єктності фізичних осіб та організацій. В умовах сьогодення для України надзвичайно актуальним є питання правового режиму надзвичайного стану й підтримання публічної безпеки та порядку під час його введення.

Одним із завдань сил безпеки є допомога особам, які через особисті, економічні, соціальні причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують її. Суб'єкти сил безпеки, відповідно до покладених на них завдань та функцій, сприяють забезпеченню правового режиму надзвичайного стану або зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремих її місцевостях.

Однак адміністративно-правове регулювання діяльності сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану в Україні потребує вдосконалення, зокрема з урахуванням наявного досвіду виконання суб'єктами сил безпеки завдань під час дії таких особливих правових режимів.

Загальнотеоретичні питання правового режиму надзвичайного стану висвітлено в наукових працях вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. В. Барабаша, В. М. Березана, В. В. Белєвцова, Ю. П. Битяка, В. В. Бібика, І. Л. Бородіна, С. Г. Брателя, А. С. Васильєва, П. В. Дерев'янка, Є. В. Додіна, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, А. Т. Ковальчука, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. О. Кузніченка, Н. М. Мироненко, Т. П. Мінки, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, В. П. Петкова, С. В. Петкова, Т. А. Пługатар, В. Ф. Погорілка, В. М. Плішкіна, О. Ф. Скакун, С. Г. Стеценка, М. М. Тищенко, С. А. Трофімова, І. О. Шаповалова, Ю. С. Шемшученка та інші.

У науковій літературі останніх років окремі питання діяльності органів державної влади в умовах правового режиму надзвичайного стану розглядали такі іноземні вчені: Д. М. Власов, В. М. Григор'єв, М. І. Жалінський, О. М. Ларін та інші.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є узагальнення та розв'язання комплексу теоретичних і прикладних проблем правового режиму надзвичайного стану, пов'язаних із визначенням особливостей організації діяльності підрозділів сил безпеки щодо його забезпечення.

Для досягнення поставленої мети необхідно було виконати такі завдання:

- окреслити систему нормативних актів, що регулюють відносини під час реалізації правового режиму надзвичайного стану, а також проаналізувати їх відповідність положенням Конституції України, принципам і нормам міжнародного законодавства;
- дослідити сутність, специфіку надзвичайного стану як правового інституту та правового режиму;
- виокремити особливості правовідносин, що виникають в умовах надзвичайного стану;
- визначити поняття, зміст та ознаки публічної безпеки як правової категорії;
- з'ясувати організаційну структуру сил безпеки в контексті забезпечення правового режиму надзвичайного стану;
- розкрити сутність та завдання взаємодії складових сил безпеки під час виконання завдань із підтримання правового режиму надзвичайного стану;
- дослідити особливості організаційно-правових засад діяльності Національної гвардії України в умовах забезпечення правового режиму надзвичайного стану.

Монографія є однією з перших комплексних праць у вітчизняній науці, присвячених організаційно-правовим засадам діяльності сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану. У дослідженні здійснено розгорнутий, послідовний і різноплановий аналіз сутності цього особливого правового стану. Конкретний внесок автора в наукове розроблення зазначених положень полягає

в обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій, що містять елементи наукової новизни, мають теоретичне та практичне значення для забезпечення силами безпеки адміністративно-правового режиму надзвичайного стану.

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

1.1 Соціально-правова природа правового режиму надзвичайного стану

Дослідження будь-якого питання потребує аналізу попередніх наукових розробок, які стосуються окресленої проблематики. Необхідною передумовою дослідження сутнісних характеристик правового режиму надзвичайного стану є визначення його теоретико-методологічних засад. Теоретичним підґрунтям зазначеного дослідження слід вважати загальні положення науки адміністративного права, а також наукові розробки дослідників у сфері правового режиму надзвичайного стану.

Вивчення соціальних конфліктів у сучасному суспільстві дає підстави для висновку, що вони становлять значну загрозу як безпеці громадян, так і стабільності всієї державної системи. Під час міжнаціональних конфліктів виявляють себе не тільки націоналістичні угруповання, а й екстремістські об'єднання, що переслідують конкретні політичні цілі в боротьбі за владу. Соціальні конфлікти через свою виняткову криміногенну небезпеку за відсутності ефективних заходів щодо їх попередження та припинення здатні істотно дестабілізувати стан не лише в окремих регіонах, а й у країні в цілому [1, с. 35].

Соціальний конфлікт постає відкритим протистоянням, зіткненням двох і більше суб'єктів (сторін) соціальної взаємодії, зумовленим несумісністю потреб, інтересів і цінностей. Міжгрупові конфлікти можна поділити на такі види: соціально-економічні, міжнаціональні, етнічні, ідеологічні, політичні, релігійні, військові [1, с. 167].

В основі конфлікту лежать суб'єктивно-об'єктивні суперечності. Однак не кожна суперечність переростає в конфлікт. Поняття суперечності за своїм змістом ширше за поняття конфлікту. Соціальні суперечності є основними чинниками, що детермінують соціальний розвиток. Вони «пронизують» усі сфери соціальних відносин

і здебільшого не переростають у конфлікт. Для трансформації об'єктивних суперечностей (або тих, що виникають періодично) у соціальний конфлікт необхідно, щоб суб'єкти взаємодії усвідомили, що ця суперечність є перешкодою на шляху досягнення ними життєво важливих цілей та інтересів [1, с. 83].

Об'єктивними є суперечності, які реально існують у суспільстві незалежно від волі та бажання суб'єктів. До них, зокрема, належать суперечності щодо владних повноважень, між працею і капіталом, між керівниками та підлеглими, а також між «батьками» і «дітьми» тощо [1, с. 93].

Суперечності можуть існувати тривалий час і не переростати в конфлікт. Тому слід враховувати, що в основі конфлікту лежать лише ті суперечності, причиною яких є несумісні інтереси, потреби та цінності. Такі суперечності зазвичай породжують відкрите протиборство сторін [1, с. 167].

Насильницька чи ненасильницька форма зіткнень залежить від багатьох чинників, зокрема від наявності реальних умов і механізмів ненасильницького вирішення конфлікту, а також від мети та ідей його суб'єктів.

Отже, соціальний конфлікт – це відкрите протиборство, зіткнення двох і більше суб'єктів (сторін) соціальної взаємодії, причиною якого є несумісність потреб, інтересів і цінностей [1, с. 84].

Практика свідчить, що заходи, спрямовані на стабілізацію ситуації в період гострих соціальних конфліктів кримінального характеру, не завжди відповідають обставинам і не забезпечують належного врегулювання. Державні інститути, зокрема правоохоронна система, ще не розробили достатньо ефективних заходів щодо запобігання та припинення таких явищ. Одним із найефективніших інструментів припинення гострих соціальних конфліктів кримінального характеру в регіональному або міжрегіональному масштабі є інститут надзвичайного стану. В умовах такого режиму особливої актуальності набувають питання охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки [2, с. 1071].

Проблемні питання правових режимів у своїх дисертаційних дослідженнях вивчали такі науковці, як С. О. Кузніченко («Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових

режимів в Україні») [3], Т. П. Мінка («Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ») [4, с. 8], В. В. Белєвцова («Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України») [5, с. 125].

У дисертації С. О. Кузніченка в історичному аспекті проаналізовано становлення та розвиток інституту адміністративно-правових режимів в Україні, здійснено методологічне дослідження ознак надзвичайних адміністративно-правових режимів. У цьому дослідженні детально розкрито й обґрунтовано теоретичні засади формування та систематизації надзвичайного законодавства [3, с. 9–16].

Питання забезпечення органами внутрішніх справ адміністративно-правових режимів глибше дослідила Т. П. Мінка, у праці якої розкрито поняття та ознаки адміністративно-правових режимів. Також дослідницею обґрунтовано висновок про те, що правовий режим в адміністративному праві – це комплексна, багаторівнева, динамічна й відкрита система, внутрішня структура якої постійно змінюється. Це підтверджується тим, що норми адміністративного права під час регулювання адміністративно-правових відносин доповнюються нормами інших галузей публічного чи приватного права або для регулювання певних видів адміністративно-правових відносин застосовуються методи інших галузей права. Також дослідницею запропоновано концепцію правового режиму в адміністративному праві, на підставі якої визначено зміст адміністративно-правових режимів, обґрунтовано теоретичні положення та надано практичні рекомендації для вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ під час їх забезпечення [4, с. 123].

Дослідження В. В. Белєвцевої містить теоретичні узагальнення та розв'язання наукової проблеми, що полягає в комплексному визначенні адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки України. Авторка охарактеризувала адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України, проаналізувала питання їх класифікації, сутності та особливостей, а також обґрунтувала необхідність розробки спеціального закону, що регулював би кризові ситуації не міжнародного характеру, які становлять загрозу державній безпеці України [5, с. 42].

У дисертації О. М. Бідея розглянуті проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ під час введення правового режиму надзвичайного стану. Автор обґрунтував тезу про те, що адміністративно-правовий примус застосовується не лише до суб'єктів правопорушень, а і до законослухняних громадян. У зв'язку з цим, на думку дисертанта, актуальною є законодавча імплементація європейських стандартів у сфері обмеження прав і свобод людини [6, с. 135].

У дослідженні В. В. Бібик проаналізовано питання адміністративно-правового статусу особливих адміністративно-правових утворень. У роботі визначено критерії розмежування правових режимів особливих адміністративно-правових утворень, виявлено проблеми реалізації законодавства щодо правових режимів у закритих адміністративно-правових утвореннях [7, с. 174].

Теоретичні та правові засади застосування адміністративного примусу в умовах дії надзвичайного стану вивчав А. О. Виприцький [8, с. 53]. Його робота присвячена комплексному аналізу актуальних проблем законодавчого закріплення процесуального порядку реалізації цих заходів за умов надзвичайного стану. Було визначено поняття заходів адміністративного примусу, розкрито їхній зміст, а також досліджено систему та повноваження суб'єктів застосування заходів адміністративного примусу. Значним доробком науковця стало розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання застосування заходів адміністративного примусу в умовах надзвичайного стану.

Проблему забезпечення прав і свобод людини і громадянина за умов введення надзвичайного стану аналізувала Я. А. Колінко [9, с. 321]. Дослідниця детально висвітлила поняття гарантій прав і основоположних свобод людини і громадянина та їх значення для забезпечення особистих, політичних, соціально-економічних прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану. Авторка аргументовано розмежовує категорії «обмеження прав людини» і «порушення прав людини» та наголошує, що обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану має відповідати загальновизнаним міжнародним принципам.

Важливою, на наш погляд, є робота Ф. Ф. Васильківа «Адміністративно-правовий режим та діяльність органів внутрішніх справ у районі проведення спецоперацій» [10, с.81], в якій автор визначив підстави, умови та порядок введення надзвичайного стану в разі виникнення загрози терористичного акту. Дослідник визначив, що під час проведення антитерористичної операції зміна адміністративно-правового режиму проведення спецоперацій на режим надзвичайного стану має застосовуватися як крайній захід для захисту громадської та державної безпеки.

Ю. Ю. Азаров дослідив значення забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій для реалізації цивільного захисту як функції держави. З метою оптимізації механізму публічного управління у сфері цивільного захисту автор запропонував передати функції з координації цивільного захисту та пожежної безпеки Міністерству внутрішніх справ України, надавши йому статус органу цивільного захисту [11, с. 27].

О. В. Барабаш звернув увагу на необхідність уточнення компетенції органів внутрішніх справ з метою забезпечення юридично обґрунтованих гарантій законності під час реалізації функцій їхніх служб і підрозділів в умовах надзвичайних ситуацій [12, с. 32].

Окремим аспектам та особливостям правового режиму надзвичайного стану також присвячено праці М. В. Коваліва [13, с. 180–188], Г. П. Ситника, С. О. Андреева [14, с. 37–47], В. П. Горбуліна [15], В. В. Тютюнника [16, с. 10–12], Д. О. Сірика [17, с. 44–47], Т. О. Атаманчук [18, с. 62–63], а також О. В. Кривенка [19, с. 24–28]. Праці зазначених науковців мають вагомий науковий та практичний цінність, оскільки в них розкрито гострі питання діяльності сил безпеки в умовах введення надзвичайного стану.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, що передбачає обмеження встановлених Конституцією України та іншими законами прав громадян і організацій, покладання на них додаткових обов'язків, а також особливий порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [20]. Правовий порядок, встановлений у результаті введення надзвичайного стану, сприяє усуненню обставин, які є чинниками загрози, відновленню

законності, правопорядку та стабілізації надзвичайної ситуації. Правову основу інституту надзвичайного стану визначають норми статей 64, 83, 157 Конституції України [21, с. 52], Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», та інших законів. На нашу думку, існування відповідного закону та закріплення правових підстав введення надзвичайного стану в Конституції України свідчить про значущість такого інституту для країни.

Законодавство про надзвичайний стан визначає правові засади діяльності виконавчої влади щодо усунення загрози публічній (громадській) безпеці. Разом із тим воно унеможливує відновлення правопорядку на основі посадового свавілля, забезпечуючи захист конституційного ладу виключно в межах закону. Режим надзвичайного стану дає змогу державним органам застосовувати надзвичайні заходи, водночас не допускаючи застосування необмеженої кількості засобів примусу чи перевищення межі необхідних заходів. Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» заздалегідь визначено адміністративний інструментарій, здатний ефективно протистояти екстремальній ситуації, адекватно реагувати на неї.

Закон «Про правовий режим надзвичайного стану» реалізував концепцію єдиного правового режиму для надзвичайних ситуацій соціального і природно-техногенного характеру, хоча і з певними відмінностями в переліку застосовуваних заходів та тимчасових обмежень. Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами неможливе.

Підставами для введення надзвичайного стану є [20, с. 45]:

- 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 груп населення;
- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей або руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

– виникнення міжнаціональних чи міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об’єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права і свободи;

– спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

– масові переходи державного кордону з території суміжних держав;

– необхідність відновлення конституційного правопорядку та діяльності органів державної влади [20, с. 72].

Реальне виникнення перерахованих вище підстав для введення надзвичайного стану ще не означає автоматичного введення цього режиму. Крім фактичних підстав введення надзвичайного стану, Закон визначає умови, за наявності яких цей режим оголошується. Внаслідок дії соціальних чи природно-техногенних чинників може виникнути надзвичайна ситуація, що реально загрожує безпеці багатьох громадян або конституційному ладу, усунення якої неможливе без застосування надзвичайних заходів. У більшості випадків для врегулювання кризової ситуації достатньо використання термінових, невідкладних адміністративних заходів без введення жорстких правових обмежень. Якщо ж вони не здатні нормалізувати обстановку, виникає питання про введення надзвичайного стану [20, с. 74].

Режим надзвичайного стану на всій території України або на окремих територіях запроваджується Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів із моменту звернення Президента України [20, с. 135].

Відповідно до міжнародно-правових зобов’язань України, що впливають із Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, у разі оголошення надзвичайного стану Президент України в триденний термін вживає заходів щодо оповіщення Генерального секретаря ООН про обмеження прав та свобод громадян, обсяг цих обмежень і причини такого рішення [22; 23 с. 168–172].

Перед введенням надзвичайного стану з підстав, передбачених пп. 2–7 ч. 2 ст. 4 цього Закону, Президент України звертається через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для введення надзвичайного стану, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом установленого у зверненні строку та попередженням про можливість введення надзвичайного стану [20].

За умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, надзвичайний стан може бути запроваджено без попередження. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. У разі 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, пропозиції щодо введення надзвичайного стану подає Кабінет Міністрів України [20, с. 146].

Введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим [20, с. 136].

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану мають бути визначені:

- обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до ст. 4 цього Закону;
- межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;
- час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;
- перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

- органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;
- інші питання, що впливають із цього Закону [20, с. 53].

Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку [20, с. 79].

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб [20, с. 79].

Названі положення є обов'язковими для Указу, однак він може містити й інші відомості: про сили та засоби, що залучаються для забезпечення правового режиму надзвичайного стану, а також про доручення Уряду України та іншим органам виконавчої влади щодо вжиття необхідних заходів для виконання Указу.

Термін дії надзвичайного стану, введеного на всій території України, не може перевищувати 30 діб, а в окремих місцевостях – 60 діб. Після закінчення цього терміну надзвичайний стан вважається припиненим, якщо його не було своєчасно продовжено Указом Президента України. Президент має право скасувати свій указ про введення надзвичайного стану достроково, якщо в період дії режиму було нейтралізовано обставини, що стали підставою для його введення або їх вдалося уникнути. З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України. Надзвичайний стан на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може бути скасовано за ініціативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях у випадках 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 подаються Кабінетом Міністрів України [20, с. 123].

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України [20, с. 128].

Оскільки в одному акті неможливо детально врегулювати всі зазначені питання, разом з Указом про введення надзвичайного стану Президент України видає інші правові акти, що закріплюють компетенцію спеціальних тимчасових органів управління, які визначають порядок здійснення окремих надзвичайних заходів [20, с. 43].

Подібна регламентація законом указів про введення надзвичайного стану пов'язана з тим, що, по-перше, вони виконують правозастосовну функцію, конкретизуючи норми закону щодо надзвичайної ситуації, а, по-друге, положення указів є критеріями, за якими Верховна Рада контролює дотримання формальних юридичних правил та їх відповідність чинному законодавству [20, с. 43].

Основним елементом режиму надзвичайного стану є система надзвичайних заходів – сукупність норм і адміністративно-організаційних дій, що здійснюються органами влади з метою забезпечення безпеки, які можуть передбачати тимчасове обмеження прав громадян і організацій, а також покладання на них додаткових обов'язків. Закріплюючи перелік прав і свобод, які можуть бути правомірно обмежені в умовах надзвичайного стану, законодавець виходить з того, що це має сприяти нейтралізації чи усуненню загрози безпеці, а самі обмеження мають бути співрозмірними із цілями, задля яких вони вводяться. Водночас не можуть обмежуватися права і свободи, які є абсолютними згідно з Конституцією України та вимогами міжнародно-правових актів [20].

Заходи, що застосовуються в умовах надзвичайного стану, мають відповідати обставині, що склалася. Вони повинні бути сумісними із зобов'язаннями, які випливають із чинних міжнародних договорів України у сфері прав людини, і не призводити до будь-якої дискримінації окремих осіб або груп населення за ознаками раси, національності, статі, мови, релігії, політичних переконань або соціального походження. Водночас слід зазначити, що саме на підрозділи сил безпеки покладено

завдання із забезпечення функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму надзвичайного стану, у тому числі шляхом застосування заходів адміністративного примусу.

У теорії адміністративного права заходи адміністративного примусу поділяють на такі групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративні стягнення [24, с. 168–172].

На думку Т. О. Коломоець, усі заходи адміністративного примусу, які застосовуються органами державної влади в умовах дії режиму надзвичайного стану (тобто ті, що не пов'язані із правопорушеннями), належать до заходів адміністративно-запобіжного характеру. Також вона зазначає, що такі заходи наділені подвійною силою: такою, що припиняє фактичні обставини, і профілактичною – щодо фізичних та юридичних осіб [25, с. 38].

На підставі Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» органам виконавчої влади дозволено примусове платне відчуження майна або безоплатне його вилучення. Під примусовим відчуженням майна розуміють позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості. Вилученням майна є позбавлення державних підприємств, державних господарських об'єднань права господарського відання або оперативного управління індивідуально визначеним державним майном з метою його передачі для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [26, с. 138].

На території, де введено надзвичайний стан, вибори і референдуми не проводяться протягом усього періоду його дії. У разі закінчення в період дії надзвичайного стану терміну повноважень відповідних виборних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб термін їхніх повноважень

продовжується до припинення дії надзвичайного стану, якщо їхні повноваження не було припинено в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Характерною ознакою правового режиму надзвичайного стану є особлива форма державного управління, що запроваджується на період його дії. Так, Закон передбачає, що указом Президента України може бути запроваджено особливе управління. З метою координації діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій [20, с. 321].

Під час вибору форми особливого державного управління оцінюють склад сил, що беруть участь в соціальному конфлікті, можливість чинних органів державної влади продовжувати свою діяльність, масштаби території, де передбачається встановити режим.

Тимчасовому спеціальному органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан, можуть бути передані повністю або частково повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють у межах цієї території. Керівник тимчасового спеціального органу управління призначається Президентом України. Комендант території, на якій введено надзвичайний стан, переходить у підпорядкування керівнику тимчасового спеціального органу управління і за посадою є його першим заступником [20, с. 63].

Якщо створення тимчасового спеціального органу управління зазначеною територією не забезпечило досягнення цілей введення надзвичайного стану, може бути створено інший орган управління.

При цьому тимчасовий спеціальний орган управління припиняє свої повноваження. Керівник органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан, призначається Президентом України. Комендант зазначеної території за посадою є першим заступником керівника органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан [20, с. 145].

Для єдиного управління силами та засобами, що забезпечують режим надзвичайного стану, указом Президента призначається комендант території, на якій введено надзвичайний стан. Комендант має такі повноваження:

- видає обов'язкові до виконання на відповідній території накази і розпорядження з питань забезпечення режиму надзвичайного стану;
- встановлює час і термін дії комендантської години;
- визначає особливий режим в'їзду на територію, на якій введено надзвичайний стан, і виїзду з неї;
- встановлює особливий режим продажу зброї, боєприпасів, лікарських засобів і препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні та сильнодіючі речовини, етилового спирту, спиртних напоїв і спиртовмісної продукції;
- визначає порядок і місця зберігання вилучених зброї, боєприпасів, речовин і військової техніки;
- видворяє за межі території, на якій введено надзвичайний стан, порушників режиму надзвичайного стану;
- звертається до Президента України з пропозиціями щодо необхідності застосування на території, на якій введено надзвичайний стан, зазначених заходів та тимчасових обмежень;
- сповіщає через засоби масової інформації населення відповідної території про порядок виконання окремих заходів, що застосовуються в умовах надзвичайного стану;
- встановлює особливий режим акредитації журналістів на території, на якій введено надзвичайний стан, та регламентує їхню роботу [20, с. 63].

З метою координації дій сил та засобів, що забезпечують режим надзвичайного стану, у складі комендатури, на території якої його введено указом Президента, може бути створено об'єднаний

оперативний штаб. Він формується з представників відповідних органів та діє під керівництвом коменданта території, на якій введено цей режим.

Чинне законодавство передбачає низку гарантій законності в умовах надзвичайного стану, зокрема:

- заборонено внесення змін до Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим та виборчих законів; проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; обмеження прав і повноважень народних депутатів України;

- перелік обмежень конституційних прав і свобод громадян, що можуть бути застосовані в умовах надзвичайного стану, є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає;

- заборонено обмежувати права та свободи людини і громадянина, зазначені в ч. 2 ст. 64 Конституції України;

- введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження чи покарання, а також для будь-якого обмеження права на життя, на свободу думки, совісті та релігії згідно з Міжнародним пактом про громадянські та політичні права [20, с. 84].

Порядок та умови застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, що перебувають на озброєнні підрозділів суб'єктів сил безпеки, визначаються відповідними Законами України, які встановлюють адміністративно-правовий статус кожного із цих суб'єктів, і не підлягають зміні в умовах надзвичайного стану. Неправомірне застосування зазначених засобів примусу підрозділами сил безпеки, перевищення їх посадовими особами службових повноважень, порушення гарантій прав громадян, встановлених Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», тягне за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

Водночас цей нормативно-правовий акт передбачає аналогічні санкції за порушення вимог або невиконання заходів відповідного правового режиму. Перевищення своїх повноважень особами, які

залучені до підтримання режиму надзвичайного стану, а також неправомірне застосування сили під час охорони громадського порядку, тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом. Доцільно передбачити посилення відповідальності громадян і посадових осіб за порушення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану. Зокрема, у Кримінальному кодексі України варто визначити вчинення злочину в період дії надзвичайного стану як обставину, яка обтяжує відповідальність і покарання. У Кодексі України про адміністративні правопорушення також необхідно передбачити відповідальність за порушення режиму надзвичайного стану, зокрема за дії, що провокують порушення правопорядку, розпалюють національну ворожнечу; активне перешкоджання здійсненню здійсненню громадянами й посадовими особами їхніх законних прав та обов'язків, а також за непокору законному розпорядженню або вимозі співробітника поліції чи Служби безпеки під час виконання ними службових обов'язків із охорони публічного порядку в умовах дії режиму надзвичайного стану. Правосуддя на території, де введено надзвичайний стан, здійснюється виключно судами, створеними відповідно до Конституції України [20, с. 108].

З огляду на вищевикладене, слід констатувати: попри наявність наукових праць, присвячених аналізу та характеристиці правового режиму надзвичайного стану, більшість оприлюднених досліджень обмежуються загальною характеристикою окремих його аспектів або розкривають особливості лише окремих адміністративно-правових режимів. У законі не вирішено проблему правового статусу органів особливого управління територією, на який введено надзвичайний стан. Законодавець не окреслив повноважень спеціального органу якими він повинен володіти не лише для координації, а й для керування діяльністю всіх органів виконавчої влади, що перебувають у зоні надзвичайного стану, та покладання на них відповідальності за реалізацію заходів. Відтак проведення комплексного аналізу загальноправових засад правового режиму надзвичайного стану на належній методологічній основі є необхідним та нагальним.

1.2 Поняття та ознаки правового режиму надзвичайного стану

Сучасний розвиток Української держави характеризується настанням переломного моменту в пріоритетах безпеки особистості та держави в цілому. Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему захисту прав і свобод особи як одну з найважливіших цілей держави на сучасному етапі. Нестабільність політичної обстановки, економічні та соціальні кризи у суспільстві, зростання злочинності, правовий нігілізм та інші негативні процеси, що виникають у сучасній Україні, прямо або опосередковано провокують виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Широкомасштабні надзвичайні ситуації природного, техногенного та соціального походження періодично виникали у нашому суспільстві з початку незалежності України. Щороку реєструють сотні надзвичайних ситуацій, унаслідок яких гинуть або зазнають ушкоджень люди [13, с. 8]. Зокрема, з метою запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19, постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211, на усій території держави було запроваджено режим надзвичайної ситуації у формі карантину, а також встановлено заборони та обмеження, забезпечення яких покладалося на сили безпеки України.

Підтвердженням цьому є події, що виникли з кінця лютого 2014 року в нашій державі й пов'язані із зовнішньою збройною агресією щодо України та порушенням міжнародних угод і норм національного законодавства. Такі обставини ускладнюють політичну та соціально-економічну ситуацію в державі, що призводить до гуманітарної катастрофи, численних людських жертв, зокрема й цивільного населення, порушення діяльності системи інфраструктури, знищення матеріальних об'єктів різних форм власності, а також спричиняє вимушену міграцію значної кількості біженців і внутрішньо переміщених осіб із зазначених територій. Такий складний стан у державі створює реальну загрозу національній безпеці та територіальній цілісності України. Це вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування України ухвалення нагальних

управлінських рішень на підставі чинних нормативно-правових актів. Крім цього, оптимізація державного управління спонукає оперативно впроваджувати нові правові механізми введення спеціальних правових режимів, необхідних для забезпечення законності та нормалізації правопорядку в державі [27, с. 123].

Зазначимо, що в такій ситуації виникає соціальна необхідність, яка створює юридичні підстави для введення в дію інших видів спеціальних правових режимів, зокрема тих, механізми введення та реалізації яких передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [20, с. 84], а також іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Велика кількість глобальних небезпек різного походження зумовлює потребу у створенні спеціальних правових режимів регулювання суспільних відносин, що виникають у надзвичайних ситуаціях. Одним із основних таких режимів є комплексний міжгалузевий правовий інститут надзвичайного стану. Як бачимо, останнім часом цей інститут став ключовим елементом правового забезпечення національної безпеки не лише України, а й інших держав світу [28, с. 453–477].

Визначення цього поняття в науковій літературі не завжди є однозначним, адже з розвитком суспільства змінюються мета, сутність, зміст та заходи режиму надзвичайного стану.

Для чіткого розуміння поняття режиму надзвичайного стану варто звернутись до визначення цього поняття у довідковій та науковій літературі. «Новий тлумачний словник української мови» 2000 року видання та «Великий тлумачний словник сучасної української мови» 2001 року видання не містять визначення режиму надзвичайного стану, проте в них наведено аналогічні тлумачення поняття «надзвичайний»:

- дуже сильний ступенем свого виявлення та не схожий на інші;
- винятковий, непередбачений, викликаний певною необхідністю, спеціально призначений для чого-небудь;
- екстрений, позачерговий [29, с. 558].

Поняття «стан» згідно зі словником трактується як «обставини, умови, в яких хто-небудь чи що-небудь перебуває, існує або ж ситуація, зумовлена певними обставинами, умовами [30, с. 1187]».

«Юридичний словник» 1974 року видання визначає надзвичайний стан як «тимчасовий, особливий правовий режим у країні або в окремій її місцевості, який запроваджується за надзвичайних умов і полягає у передачі функцій державної влади військовим або спеціально створеним надзвичайним органам, у розширенні повноважень органів державної влади і управління, в обмеженні громадянських свобод населення» [31, с. 417].

В. П. Нагребельний та М. В. Онішук в «Юридичній енциклопедії» 2002 року [32, с. 23] та у «Великому енциклопедичному юридичному словнику» 2007 року видання визначають надзвичайний стан як «особливий режим діяльності органів державної влади і управління, установ та організацій, який допускає встановлення спеціальним законом обмежень прав і свобод громадян, правоздатності юридичних осіб, а також покладення на них додаткових обов'язків» [33, с. 493].

На думку С. О. Кузніченка, надзвичайний стан – це «особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю й здоров'ю громадян, зміни конституційного ладу України шляхом насильства» [3, с. 74].

Деякі вчені-адміністративісти у своїх наукових працях застосовують законодавче визначення режиму надзвичайного стану. С. В. Ківалов, Л. Р. Біла та Ю. П. Битяк під надзвичайним станом розуміють особливий правовий режим, що тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня. Ці обставини призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створити загрозу життю і здоров'ю громадян або супроводжуються спробами захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства. Відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», він може передбачати надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення

загроз, забезпечення безпеки та здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та захисту конституційного ладу. Крім того, такий режим допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [34, с. 280; 35, с. 39]. Таке визначення надзвичайного стану міститься у ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Цікавою є думка І. Померанського, який аналізує значення та співвідношення понять «надзвичайний стан», «режим надзвичайного стану», «надзвичайна ситуація» [36 с. 89–98]. Автор критично ставиться до законодавчого визначення «надзвичайного стану» та висловлює думку про існування деяких негативних тенденцій такого стану [36, с. 116–132].

Проаналізувавши визначення режиму надзвичайного стану, наведені у довідковій літературі різних періодів, можна зробити висновок, що історичного періоду чи політичного режиму, надзвичайний стан – це, по-перше, розширення повноважень органів державної влади, а по-друге – це обмеження прав і свобод особи й покладання додаткових обов'язків.

Проте деякі відносини регулюються за допомогою і інших галузей права – конституційного, цивільного, екологічного, міжнародного тощо.

Адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб державних адміністрацій при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також під час реалізації ними своїх функціональних обов'язків і регулювання різних соціальних об'єктів і процесів. Він може бути визначений як загальний режим діяльності державної адміністрації. Такий режим розрахований на повсякденну адміністративну діяльність та типові соціально-управлінські ситуації. Водночас, коли виникає потреба у спеціальних заходах виконавчої діяльності, що застосовуються на чітко визначеній території щодо певного об'єкта або предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими [20, с. 8].

В межах галузевого режиму можна виділити його складові. Так, елементами загального адміністративного режиму є режим законності діяльності державної адміністрації, паспортний режим та режим державної служби, а поряд з ними існують і спеціальні адміністративно-правові режими (державної таємниці, надзвичайного стану тощо) [20, с. 8].

Спеціальні адміністративно-правові режими є одним із різновидів особливих правових режимів, що діють у сфері публічного права, і несуть, у зв'язку з цим, відповідне функціональне-цільове навантаження. Їхнє основне призначення полягає в такому: забезпечення конституційної безпеки під час виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз територіальній цілісності та незалежності держави, зокрема агресії проти України, збройних конфліктів або масових заворушень; забезпечення функціонування об'єктів, що становлять підвищену суспільну небезпеку або мають важливе державне значення; визначення порядку реалізації прав і обов'язків, умов життєдіяльності на територіях, де проводяться спеціальні природоохоронні, санітарні, протипожежні та інші заходи, а також на територіях, які є спеціальними зонами державно-правової охорони; встановлення порядку користування предметами, що становлять підвищену суспільну небезпеку або містять відомості, що становлять державну таємницю; забезпечення прав громадян і організацій в умовах надзвичайних ситуацій, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку; створення умов для ефективної діяльності органів виконавчої влади, результативного здійснення ними контрольних, наглядових функцій та реалізації інших повноважень [20, с. 83].

Підставами для встановлення спеціального адміністративно-правового режиму виступають ситуації соціального і природно-техногенного характеру, утворення об'єкта-носія спеціального адміністративно-правового режиму (заповідника, пункту пропуску через державний кордон) та виникнення інших чинників, що вимагають режимного регулювання [16, с. 125].

Спеціальний адміністративно-правовий режим доцільно розглядати як інститут адміністративного права. Правову основу становлять Конституція України, закони, укази Президента і постанови

Кабінету Міністрів України, а також акти органів виконавчої влади. Серед них варто виокремити спеціальні акти, що закріплюють за спеціальним адміністративно-правовим режимом функцію одного з елементів системи організаційно-правових засобів, що використовують для впорядкування окремих видів адміністративної діяльності (містобудівної, кримінально-виконавчої тощо).

Не варто також недооцінювати роль конституційних норм. По-перше, Конституція України здійснює первинну легалізацію таких спеціальних адміністративно-правових режимів, як надзвичайний і воєнний стан, режим державного кордону, прикордонних зон, територіального моря, виключної економічної зони, континентального шельфу, а також природних територій, що особливо охороняються (ст. 71, 72, 87, 88). По-друге, у Конституції України закріплено основні положення і принципи функціонування спеціальних адміністративно-правових режимів, а саме: принцип недоторканності основних прав і свобод (ч. 3 ст. 56) та підстави для їх обмеження (ч. 3 ст. 55) [21, с. 94].

У законах визначаються види правових режимів, підстави введення, суб'єкти, що здійснюють режимне управління, а також режимні заходи та правила діяльності. Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими переважно пов'язані з обмеженнями, примусом та відповідальністю, їх первинне юридичне закріплення здійснюється законами; водночас питома вага урядових і відомчих актів у такому регулюванні має бути мінімальною [20, с. 8].

Проте без подальшої конкретизації законів щодо певної ситуації, території або об'єкта обійтися неможливо. Таку деталізацію здійснюють: Президент України – щодо найважливіших державно-правових режимів, Уряд – щодо режимів загальнодержавного значення, органи виконавчої влади – щодо режимів, що діють на підвідомчих їм територіях чи об'єктах [20, с. 8].

Спеціальний адміністративно-правовий режим надзвичайного стану встановлюється у випадках, коли інші заходи адміністративно-правового регулювання не можуть забезпечити належний правовий порядок (безпеку, охорону, нормалізацію обстановки) чи стабілізувати правовий стан соціального об'єкта. Це досягається за допомогою таких засобів:

– додаткові заборони та зобов'язання, причому режим не просто обмежує поведінку, а передбачає превентивний контроль за виконанням цих вимог;

– спеціальні адміністративні заходи, спрямовані на встановлення і підтримання режимних правил, як-от: державна експертиза, державний моніторинг, державна реєстрація, ліцензування;

– дозвільний спосіб і тип реалізації прав і свобод, здійснення господарської діяльності, що передбачає попереднє звернення з проханням надати можливість здійснити ті чи інші права;

– система контролю і нагляду за виконанням режимних вимог фізичними, юридичними, а також посадовими особами; до них належать «суцільна» і вибіркова перевірка дотримання правил, оперативно-розшукові заходи, запобіжні заходи і заходи відповідальності;

– організаційно-технічне забезпечення встановлених режимних правил, що дає змогу ефективно попереджати, виявляти і припиняти їх порушення; до таких заходів належать використання транспортних засобів, засобів зв'язку, спеціального обладнання, призначеного для огляду місцевості тощо [20, с. 83].

Багато правових режимів законодавець визначає як комплексні, використовуючи категорії «особливий правовий режим», «особливий режим», «спеціальний режим охорони». Тим самим підкреслюється, що, по-перше, в конструюванні цих режимів беруть участь норми декількох галузей права – конституційного, адміністративного, міжнародного, фінансового, а по-друге, ці режими стосуються різних за змістом прав і обов'язків суб'єктів режимного регулювання. Це стосується режиму виключної економічної зони, закритого адміністративно-територіального утворення, а також режиму в зоні проведення антитерористичної операції. Однак включення до правових режимів, що забезпечують безпеку й охорону територій, об'єктів та установ, норм різної галузевої належності не змінює природи основних регулятивних засобів цих режимів – вони безумовно є адміністративно-правовими [20, с. 83].

До сьогодні в юридичній літературі спеціально не визначено ознак режиму надзвичайного стану. На наш погляд, до них належать такі:

- особливий порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

- тимчасовість (вводиться на суворо визначений строк – 30 діб на всій території України, не більше ніж на 60 діб в окремих її місцевостях; у деяких випадках може бути продовжений Президентом України, але не більше ніж на 30 діб);

- спеціальні умови введення – режим вводять у разі виникнення надзвичайних ситуацій та інших факторів небезпеки, передбачених законом, урегулювання яких без застосування надзвичайних засобів неможливе;

- спеціальна процедура введення правового режиму – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України, що підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України;

- здійснення перерозподілу владних повноважень, розширення компетенції органів державної влади, відповідальних за реалізацію режиму надзвичайного стану;

- відповідне обмеження правового статусу особи, коли в умовах дії режиму застосовуються заходи щодо обмеження прав і свобод людини й громадянина.

Регулятивні ознаки особливого правового режиму надзвичайного стану виявляються у використанні спеціального адміністративного інструментарію, що утворює режимні прийоми регулювання. По-перше, територіальний розподіл, що означає розмежування території на певні зони, в яких діють особливі правила, взаємопов'язані між собою. По-друге, створення спеціальних постійних або тимчасових органів, наділених компетенцією із підтримання режиму. На них покладаються обов'язки щодо застосування адміністративних заходів для забезпечення дотримання режимних правил, контролю за процесом реалізації прав і обов'язків іншими учасниками і його коригування в разі відхилення від встановлених вимог. По-третє, особливі режимні правила життєдіяльності населення: перебування і пересування територією з особливим режимом; користування майном, земельними ділянками; пропускний режим; правила ведення господарської діяльності, зокрема правила поведінки з майном;

заборона окремих видів підприємницької діяльності; обов'язок проведення охоронних, захисних і рятувальних заходів. По-четверте, закріплення правового становища об'єкта (носія режиму) – особливого статусу території, документа, що містить відомості, які становлять державну таємницю.

Особливий правовий режим надзвичайного стану з одного боку надає можливість органам влади ефективно діяти в різних соціальних ситуаціях, що забезпечує реальне виконання ними своїх функцій, а з іншого – є найважливішим правовим засобом забезпечення правосуб'єктності громадян і організацій. Вони роблять «прозорими» адміністративні заходи, що застосовуються, заздалегідь інформують учасників про можливі санкції, обмежують адміністративну імпровізацію і розширюють можливості посадових осіб під час вибору засобів примусового впливу [37, с. 83].

Розглядаючи ознаки режиму надзвичайного стану, обов'язково слід визначити його принципи, оскільки вони вказують на суттєві аспекти змісту та значення режиму надзвичайного стану, а також на стабільність суспільних і державно-правових відносин у цій сфері.

Починаючи розгляд принципів та системи режиму надзвичайного стану, варто підкреслити, що їхня загальна характеристика, зокрема митних режимів, була здійснена у дисертаційному дослідженні О. О. Крестьянінова «Правове регулювання митних режимів» [38, с. 234]. Проте ми наводимо власні принципи та систему режиму надзвичайного стану.

Принципи режиму надзвичайного стану – це основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом урегулювання надзвичайного стану, який зумовив введення такого режиму. Загальний аналіз законодавства України щодо надзвичайного стану та практики його застосування в інших державах дає змогу виокремити головні принципи режиму надзвичайного стану.

1. Верховенство права. Принцип верховенства права є одним із найцінніших здобутків людства. На цьому наголошено в документах ООН, Ради Європи, Європейського Союзу (далі – ЄС), це

відображено в доктринах та актах багатьох держав [39, с. 84]. Преамбула до Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, пояснюючи цілі прийняття цього міжнародного документа, зазначає: щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і пригнічення, права людини мають охоронятися верховенством права [39, с. 84]. Це принцип діяльності органів державної влади, інших публічних і приватних суб'єктів на засадах законності, правової визначеності, рівності перед законом і недискримінації, забезпечення доступу до незалежного і неупередженого правосуддя, додержання прав людини.

2. Законність. Характер законності в державному управлінні визначається тим, що вона поширюється на виконавчу і розпорядчу діяльність усієї системи органів виконавчої влади. У процесі такої діяльності органи виконавчої влади, діючи в умовах надзвичайного стану, ухвалюють рішення, що зачіпають права та законні інтереси громадян. А це висуває особливі вимоги до законності та обґрунтованості цих рішень.

3. Пріоритет прав людини і громадянина. Полягає в першості та первинності людини та громадянина, першочерговості прав, свобод і законних інтересів щодо органів виконавчої влади держави. Сутність принципу складається з таких основних ідей: права і свободи людини та громадянина є найвищими цінностями для суспільства і мають пріоритет щодо інтересів держави. Головним обов'язком публічної влади є повага, утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина; норми Конституції та законів держави, хоча і є важливим джерелом права, але визначальним джерелом права у суспільстві є природні права людини.

4. Своєчасність введення режиму надзвичайного стану.

5. Принцип розумності строків дії режиму надзвичайного стану означає, що відповідні заходи мають здійснюватися, а рішення ухвалюватися в межах обґрунтованого часу. На наш погляд, розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними для виконання дій та прийняття рішень у такій ситуації. Вони не можуть перевищувати строки, передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Критеріями для визначення розумності

строків надзвичайного стану є: складність обстановки в державі або на окремій території, обсяг та специфіка заходів, необхідних для стабілізації ситуації, а також поведінка суб'єктів.

6. Рациональне застосування заходів і засобів, що застосовують для нормалізації обстановки.

Обґрунтованою є думка науковців, які вважають, що режим надзвичайного стану варто розглядати як певну систему, спрямовану на ліквідацію надзвичайного стану. Система забезпечення режиму надзвичайного стану умовно складається з трьох частин (підсистем): нормативної, організаційної та матеріальної.

Нормативна охоплює такі елементи: основні засади (принципи) правового регулювання, нормативно-правові акти, що встановлюють загальні підстави введення режиму надзвичайного стану та застосування заходів, що обмежують права громадян, а також встановлюють відповідальність за порушення режиму надзвичайного стану.

Організаційна підсистема складається з органів державної влади, що відповідальні за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану. Організаційна підсистема режиму надзвичайного стану охоплює органи державної виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування [20, с. 8]. Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» до військового командування належать:

- головний орган військового управління Національної гвардії України, що здійснює в межах компетенції заходи правового режиму надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях;

- Служба безпеки України, яка сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій;

- Військова служба правопорядку у Збройних Силах України під час ухвалення рішення про введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму воєнного або надзвичайного стану щодо виконання покладених на неї завдань [20, с. 8].

До матеріальної підсистеми належить відповідна інфраструктура: транспортні засоби, засоби особистого захисту, засоби зв'язку, спеціальні засоби, необхідні технічні засоби, а також додаткові лінії та канали зв'язку, що застосовують для реалізації заходів режиму надзвичайного стану [20, с.124].

Норми Конституції України здійснюють первинну легалізацію режиму надзвичайного стану, а також закріплюють загальні положення і принципи функціонування інституту надзвичайного стану, принцип недоторканості загальних прав і свобод (ч. 2 ст. 64), підстави обмеження прав і свобод (ч. 1, ст. 64). Зокрема, ст. 64 Конституції України проголошує, що конституційні права та свободи людини й 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. Не можуть бути обмежені такі права і свободи, 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), право 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) [21].

Норми цивільного права регулюють порядок проведення примусового відчуження об'єктів приватної власності. Згідно з національним законодавством, під правом приватної власності розуміється право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Проте Цивільний кодекс України визначає, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване як виняток, з мотивів суспільної

необхідності – на підставі порядку, встановленому законом та за умови попереднього відшкодування вартості. Причому примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану [40, с. 83].

Значна кількість норм із питань запобігання та ліквідації надзвичайного стану, що зумовлюють введення режиму надзвичайного стану, міститься в екологічному законодавстві, зокрема в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [41], природноресурсових кодексах (Земельному кодексі України, Водному кодексі України) та інших нормативних актах екологічного права.

1.3 Правовідносини, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів

У будь-якому суспільстві існують зв'язки між людьми, які встановлюються у процесі їхньої спільної діяльності. Ці зв'язки певною мірою впорядковані та організовані завдяки моральним, релігійним та іншим соціальним нормам. Але значна частина суспільних зв'язків побудована на правових нормах, тому їх називають правовими відносинами. У межах правовідносин життєдіяльність суспільства набуває цивілізованого, стабільного і передбачуваного характеру. Правовідносини є особливим видом суспільних відносин, що формуються в процесі розвитку соціальної взаємодії під впливом політичних, економічних та іншими соціальних потреб. Це спричиняє необхідність їх визначення і захисту з боку держави [42, с. 85].

Водночас держава не може змінювати основоположний характер тих чи інших зв'язків шляхом використання правових засобів, а тим більше утворювати нові суспільні відносини. Вона може завдяки прийнятим нормативно-правовим актам лише прискорювати розвиток прогресивних суспільних тенденцій або навпаки, стримувати чи витіснити з життя суспільства негативні зв'язки та процеси [42, с. 85].

Сучасна наукова література з адміністративного права визначає, що адміністративно-правові відносини – це різновид правовідносин, які мають як загальні ознаки, характерні для всіх інших видів правовідносин, так і специфічні, що притаманні виключно сфері державного управління.

Так, згідно з однією із концепцій, адміністративно-правові відносини мають такі ознаки:

- вони виникають у процесі державного управління; обов’язковим суб’єктом таких відносин є орган державного управління (орган виконавчої влади);
- вони є відносинами підпорядкування і характеризуються юридичною нерівністю сторін;
- ці відносини можуть виникати без згоди сторін [43, с. 48].

Інша концепція адміністративно-правових відносин охоплює такі ключові аспекти:

- виникають у сфері державного управління;
- реалізуються між усіма суб’єктами адміністративного права в будь-якому їх поєднанні;
- залежно від співвідношенням прав і обов’язків учасників поділяються на дві групи: відносини підпорядкування та відносини рівноправності [2].

Такий підхід до трактування адміністративно-правових відносин залишився практично до наших днів.

На думку С. Г. Стеценка, до особливостей адміністративно-правових відносин належать:

- обов’язкова участь сторони, яка діє від імені держави або органів місцевого самоврядування (орган публічного управління, посадова особа, громадська організація, наділена владними повноваженнями);
- переважна нерівноправність сторін (відносини будуються за принципом «влада-підпорядкування»);
- можливість виникнення правовідносин без згоди (бажання) іншої сторони;
- альтернативний порядок вирішення спорів (в адміністративному або судовому порядку) [44, с. 79–80].

Підсумовуючи, можна констатувати наявність усталеного бачення як сутності адміністративно-правових відносин, так і змісту цього поняття. Зазначені підходи однаково можуть бути застосовані і до правовідносин, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів. Отже, у межах цього дослідження застосовується загальноприйняте формулювання поняття «адміністративно-правові відносини». Водночас для досягнення мети цього підрозділу слід сформулювати уточнене визначення цієї правової категорії, адаптувавши його до правовідносин, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів. Для цього слід проаналізувати структуру і визначити специфічні особливості правовідносин, які виникають в умовах адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, значення та вага яких суттєво посилюється в умовах євроінтеграційних процесів, в яких бере участь Україна та у процесі діяльності сил безпеки.

Отже, можна дійти висновку, що правовідносини, які виникають в умовах адміністративно-правових режимів, – це врегульовані нормами адміністративного та інших галузей права суспільні (соціальні та адміністративні) відносини, що формуються у сфері діяльності виконавчої влади в умовах адміністративно-правових режимів.

На основі наведеного визначення можна виокремити основні ознаки правовідносин, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів.

1. Це особливий різновид правових відносин, які виникають у зв'язку з установленням умов адміністративно-правових режимів.

2. Вони є результатом ситуації, що склалася в державі, де першочергово враховуються державні й загальнолюдські цінності та суспільні пріоритети. Перш ніж виникнути, правовідносини проходять через свідомість і волю людей, де формується модель майбутніх відносин.

3. Вони виникають, змінюються чи припиняються відповідно до норм права, які впливають на поведінку людей і через неї реалізуються.

4. Учасниками правовідносин є конкретні суб'єкти права, пов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, закріпленими у правових нормах. У таких правовідносинах завжди

є дві сторони: одна сторона має чітко визначені суб'єктивні права (уповноважена сторона), а на іншу покладені відповідні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона). Правовідносини не можуть ґрунтуватись виключно на правах або лише на обов'язках. Правам однієї сторони відповідають обов'язки іншої.

5. Реалізація всіх суспільних правовідносин забезпечується можливістю застосування державного примусу. У більшості випадків реалізація суб'єктивного права або юридичного обов'язку здійснюється свідомо і добровільно з боку їх учасників, без застосування заходів державного примусу. У разі необхідності зацікавлена сторона може звернутися до органу, який наділений державно-владними повноваженнями, за відновленням порушеного суб'єктивного права або виконанням юридичного обов'язку.

Правову основу режиму надзвичайного стану становлять відповідні норми, що закріплені у Конституції України (ст. 64, п. 31, ст. 85, п. 19, ст. 92, п.п. 20, 21, ст. 106, п. 10, ст. 138 Конституції України) [21], Законах України «Про національну безпеку України» [45], «Про правовий режим воєнного стану» [46], «Про правовий режим надзвичайного стану» [20], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [47], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [48], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» [49], «Про Раду національної безпеки і оборони» [50], «Про Національну поліцію» [51], «Про Національну гвардію України» [52], «Про Службу безпеки України» [53], «Про Цивільну оборону» [54], «Про Збройні Сили України» [55], «Про прокуратуру» [56], «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [57] тощо; відповідні укази Президента, а також постанови Кабінету Міністрів України, що регулюють питання, які виникають у зазначених умовах, а також накази, інструкції та правила, видані відповідними державними органами.

Складом адміністративних правовідносин, на переконання В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко та інших науковців, є юридична основа, юридичний факт, об'єкт та суб'єкти таких відносин [37, с. 42]. Юридична основа – це адміністративно-правові

норми (як матеріальні, так і процесуальні), на підставі яких виникають відносини. Юридичні факти – це певні дії та події, які слугують фактичною підставою для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин.

В адміністративно-правовому розумінні вони є носіями взаємних прав і обов'язків, урегульованих адміністративно-правовою нормою.

Поділяючи позицію вказаних науковців, доцільно детальніше проаналізувати структурні елементи адміністративно-правових відносин в умовах режиму надзвичайного стану.

Адміністративно-правові відносини в умовах надзвичайного стану, як і будь-які інші, мають певну структуру, до якої входять: суб'єкти, об'єкти та нормативний зміст.

Проблему суб'єктного складу адміністративних правовідносин у будь-якій сфері вивчало не одне покоління науковців. Проте це питання не є вичерпаним, оскільки повноваження органів публічної адміністрації та склад таких органів постійно зазнають трансформацій та оптимізацій. Це зумовлює постійну динаміку компетенцій та повноважень відповідних органів, що актуалізує потребу в дослідженні способів їхньої реалізації за умови неухильного дотримання прав громадян. Адміністративно-правові відносини, що виникають під час дії режиму надзвичайного стану, також мають свою систему суб'єктів. Розглянемо витоки та сутність загальної категорії: хто є суб'єктом адміністративно-правових відносин та яким є їхній адміністративно-правовий статус [9, с. 35].

Суб'єктами адміністративних правовідносин є їхні учасники: особи, наділені спеціальною компетенцією управління (органи управління, посадові особи), або ті, хто має інший адміністративно-правовий статус (громадяни, іноземці, особи без громадянства, громадські об'єднання). Традиційною є думка щодо видів суб'єктів адміністративних правовідносин: індивідуальних і колективних. Індивідуальними суб'єктами є громадяни, іноземці, особи без громадянства, а також особи, які, попри наявність спеціального адміністративно-правового статусу, беруть участь у адміністративних правовідносинах як індивіди (наприклад, вимушений переселенець,

біженець, військовослужбовець, військовозобов'язаний, студент). Колективними суб'єктами адміністративних правовідносин є організовані, відокремлені, самоврядні групи людей, наділені правами вступати у відносини з іншими суб'єктами правовідносин (наприклад, об'єднання, організації, колективи, підприємства та їх підрозділи, управлінські органи) [9, с. 123].

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що суб'єктами адміністративних правовідносин в умовах адміністративно-правових режимів є учасники суспільних відносин, які формуються під час дії правового режиму надзвичайного стану. У разі введення режиму надзвичайного стану виникають такі групи відносин:

- між різними органами державної влади;
- між органами державної влади, відповідальними за реалізацію режиму надзвичайного стану, та фізичними і юридичними особами, що перебувають на території дії режиму або суміжних територіях, зокрема щодо: захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; встановлення відповідальності за порушення заходів режиму надзвичайного стану; притягнення до відповідальності осіб, які порушили ці заходи; притягнення до відповідальності посадових осіб, які перевищили надані їм повноваження тощо.

З огляду на предмет дослідження, наступним елементом у цьому підрозділі є об'єкт адміністративно-правових відносин правового режиму надзвичайного стану.

У юридичній літературі проблема об'єкта правовідносин у різних сферах залишається недостатньо висвітленою. Від того, наскільки правильно буде визначено об'єкт, залежить не лише поведінка суб'єктів, а й досягнення кінцевої мети. На нашу думку, наведені ознаки не повністю відображають сутність та головні аспекти правовідносин, що виникають в умовах надзвичайного стану. Деякі науковці розглядають об'єктом адміністративних правовідносин (як загалом, так і в умовах адміністративно-правових режимів дій) діяльність суб'єктів адміністративного права – їхні правомірні чи неправомірні рішення та дії (зокрема прийняття правових актів управління), а також здоров'я, гідність людини, моральність.

Наступним елементом адміністративно-правових відносин є зміст. Зміст правовідносин, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів, складають права, обов'язки, заборони, обмеження суб'єктів адміністративно-правових режимів, а також процесуально-правовий порядок їх вчинення, виконання, дотримання чи правовий захист. Одним із найважливіших елементів змісту адміністративних правовідносин є публічні обов'язки і права, суб'єкти реалізації яких називаються учасниками публічно-правових відносин, що здійснюють публічні обов'язки.

Юридичні норми, що діють у звичайних умовах, не можуть бути реалізовані під час надзвичайного стану, оскільки під впливом загрози і вражаючих чинників змінюються суспільні відносини, мотиви поведінки, потреби та інтереси людей. Все це вимагає якісно іншого юридичного регулювання. За таких умов державні й правоохоронні органи змушені застосовувати інші організаційно-правові форми захисту прав і свобод громадян, одним із яких є введення режиму надзвичайного стану – правового заходу забезпечення безпеки громадян і нормалізації обстановки.

Серед зазначених норм вирізняються норми конституційного права, що регламентують деякі питання, пов'язані із запобіганням і ліквідацією надзвичайних ситуацій, які зумовлюють введення режиму надзвичайного стану. Конституційно-правовий блок складають норми, що закріплюють цілі і завдання надзвичайного стану, умови його введення, перелік прав і свобод, які не підлягають обмеженню. Норми Конституції України здійснюють первинну легалізацію режиму надзвичайного стану, а також закріплюють загальні положення і принципи функціонування інституту надзвичайного стану, принцип недоторканності загальних прав і свобод (ч. 2 ст. 64), підстави їх обмеження (ч.1, ст. 64).

Зокрема, ст. 64 Конституції України проголошує, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією [21, с. 324]. В умовах воєнного або надзвичайного стану може бути встановлено окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи: рівність перед законом (ст. 24),

право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на свободу і особисту недоторканність (ст. 29), право на звернення (ст. 40), право на житло (ст. 47), право на вільність згоди жінки і чоловіки на укладення шлюбу (ст. 51), рівність дітей у правах (ст. 52), право на звернення до суду для захисту своїх прав і свобод (ст. 55), знати свої права і 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) [21, с. 245].

Значна кількість норм щодо попередження і ліквідації надзвичайного стану, що зумовлюють введення цього режиму, міститься в екологічному законодавстві, а саме в Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» [41], природно-ресурсових кодексах (Земельному кодексі України [58], Водному кодексі України [59]) і в інших нормативних актах екологічного спрямування. Ці норми регулюють здійснення екологічного моніторингу, інформування населення про стан навколишнього середовища, оприлюднення результатів екологічної експертизи потенційно небезпечних об'єктів господарської діяльності тощо.

Норми міжнародного права регламентують також окремі питання щодо ліквідації надзвичайних ситуацій різного характеру, умов і процедури введення режиму надзвичайного стану, обсягу обмеження прав і свобод людини та громадянина. Так, наприклад, Міжнародний пакт «Про громадянські та політичні права» визначає умови введення надзвичайного стану і обсяг обмеження прав людини в умовах його дії. Норми вказаного міжнародного акту реалізовані в національному законодавстві, зокрема відтворені в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Положення Пакту визначають низку обов'язкових принципів для режиму надзвичайного стану, як-от: виняткова загроза, офіційне оголошення, розмірність, невід'ємність абсолютних прав і свобод та офіційне повідомлення [23, с. 82].

Норми трудового права визначають механізм залучення працездатного населення до ліквідації наслідків надзвичайного стану, умови оплати такої праці, процедуру відшкодування збитків тощо.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» гарантується дотримання трудових прав на час дії такого режиму. Особам, тимчасово переведеним на роботу, необумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства [20, с. 8].

Як зазначалося раніше, слушною є думка науковців, які вважають режим надзвичайного стану переважно інститутом адміністративного права. Для цього режиму характерні адміністративні методи управління. Суттєвою рисою режиму надзвичайного стану є застосування прямого державно-владного впливу. Відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», всі органи державної влади безпосередньо підпорядковуються Президентові України або посадовій особі, яку він призначає [20, с. 8].

Більшість питань, які регулюються нормами Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» належить до організації, процедури введення, дії та скасування цього режиму, а також до впровадження управлінських заходів правового характеру.

Режим надзвичайного стану характеризується істотною зміною правового статусу суб'єктів правовідносин. Водночас компетенція органів державної влади розширюється переважно шляхом обмеження прав юридичних осіб, а також обмеження прав і свобод громадян. Наприклад, в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть бути застосовані такі заходи: особливий режим в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування; заборона проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових зібрань, введення комендантської години, цензури, встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; заборона проведення виборів до представницьких органів влади тощо.

Законодавець розширює компетенцію апарату управління, надає йому додаткові повноваження щодо обмеження прав громадян і організацій. Режим надзвичайного стану істотно розширює дозвільний тип правового регулювання дій фізичних і юридичних осіб щодо здійснення їх прав і свобод. Апарат управління наділяють

повноваженнями обмежувати або забороняти реалізацію окремих конституційних прав, які у звичайних умовах регулюються в загальнодозвільному порядку.

Завдяки переорієнтації типів правового регулювання забезпечується максимально ефективний контроль за ситуацією. Громадяни мають діяти так, як необхідно в конкретний кризовий період. Дозволено все, що прямо не заборонено законом. Таким чином, режим надзвичайного стану створює певну спрямованість у реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. У такому контексті безпосередньо виявляється дія державного примусу. Загальні засади застосування адміністративного примусу визначають норми відповідної галузі права. Саме в доктрині адміністративного права найповніше досліджено ці заходи, а в законодавстві визначено їхню нормативну базу.

Деякі вчені вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративного покарання і застосовується лише у зв'язку з вчиненням неправомірних і небезпечних для суспільства діянь. Наприклад, окремі вчені у галузі адміністративного права відзначають, що державний примус здійснюється як реакція державних органів на неправомірну, шкідливу для суспільства поведінку людей. Його застосування зумовлене конфліктом між вираженою в правовому акті волею та індивідуальною волею осіб, які цей акт порушують. Представники цієї доктрини також наголошують, що обмеження прав і свобод громадян в умовах існування надзвичайного стану не є заходами примусу попри невідповідність наслідків, що настають для громадянина. Не всі невідповідні наслідки, навіть передбачені в нормативному акті і зумовлені свідомими діями осіб, є результатом примусу. Примус має персоніфікований характер і застосовується лише до конкретного суб'єкта права, який порушив юридичні норми. Той самий захід в одному разі може бути кваліфікований як примус, а в іншому – ні, залежно від того, чи була неправомірною поведінка. Таким чином, доведено взаємозв'язок між примусом та наявністю правопорушення.

Застосування адміністративних правопорушень під час дії режиму надзвичайного стану є підґрунтям правового регулювання суспільних відносин, зокрема: трудових, адміністративних, цивільно-правових, конституційно-правових, безпекових тощо.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян з метою реалізації режиму надзвичайного стану стало основою для виокремлення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка полягає в характері правового впливу в зазначених умовах і виражається у встановленні режиму адміністративно-правових обмежень та заборон. Розширення компетенції органів державного управління дає змогу змінити зміст примусового впливу на громадян і юридичних осіб. Дія розпоряджень щодо обмеження прав і свобод в умовах режиму надзвичайного стану поширюється не на конкретних осіб, а на населення всієї території.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що правові норми, які становлять інститут надзвичайного стану, закріплені в законодавчих і підзаконних актах України. Комплексність інституту надзвичайного стану зумовлюється належністю відповідних нормативно-правових актів до різних галузей права.

Норми, які регулюють відносини, що виникають в умовах дії режиму надзвичайного стану, не є виключно конституційними, міжнародними, публічними або трудовими. Регламентація таких відносин здійснюється на стику адміністративного права з іншими галузями: міжнародним, конституційним, екологічним, цивільним тощо.

Водночас режим надзвичайного стану є системою правових норм переважно адміністративного характеру, що виявляється насамперед в обмеженнях прав і свобод громадян, прав юридичних осіб, у зміні повноважень органів державної влади і вводиться на певній території за наявності відповідних обставин з метою нормалізації суспільної ситуації [60, с. 230].

Режим надзвичайного стану визначає специфіку реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. Введення зазначеного режиму має особливий обмежувальний характер у механізмі засобів юридичного впливу, оскільки заздалегідь ухвалюється рішення про адміністративно-правові заборони, які дають змогу спрямувати поведінку громадян у жорстке адміністративно-правове русло (дозволено те, що прямо дозволено законом) [12, с. 63].

Закріплення режиму надзвичайного стану в національному законодавстві дає змогу констатувати необхідність наукового дослідження цього важливого й актуального інституту.

Узагальнення наукових підходів до визначення ознак адміністративних правовідносин дає змогу виокремити такі:

- первинність правових норм і, як наслідок, регулювальний вплив правовідносин на суспільні відносини, які виникають в умовах адміністративно-правових режимів і набувають юридичної форми завдяки конкретній правовій нормі;

- регламентація правовою нормою дій сторін цих правовідносин, що надає їм юридичної сили;

- кореспонденція обов'язків і прав сторін правовідносин, зумовлена правовою нормою;

- специфічність складу будь-якого виду правовідносин, елементами якого є суб'єкти (учасники відносин), об'єкт (те, з приводу чого виникли відносини), та зміст, у якому розрізняють фактичну сторону (поведінку суб'єктів) і юридичну сторону (суб'єктивні права й обов'язки);

- реалізація цих правовідносин забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу;

- настання відповідальності у разі їх порушення як представником суб'єкта владних повноважень, так і іншою стороною – фізичною, юридичною або особою без громадянства;

- наслідком порушення однією із сторін своїх обов'язків, визначених конкретною правовою нормою, є її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів [34, с. 53].

Дослідження структури адміністративно-правових відносин в умовах адміністративно-правових режимів має не лише вагоме теоретичне значення, а й практичне, оскільки дасть змогу виявити прогалини, які нині існують у чинному законодавстві, виробити рекомендації щодо їх подолання та вдосконалення правозастосовної практики.

Варто також зазначити, що метод юридичного впливу на такі відносини має імперативний характер. Це зумовлено нерівним правовим статусом суб'єктів: відносин будуються на владно-імперативних

засадах і базуються на підпорядкуванні однієї сторони іншій. Особливістю цих правовідносин є наявність обов'язків і прав сторін, пов'язаних із реалізацією виконавчо-розпорядчої функції держави, де однією зі сторін завжди є орган виконавчої влади.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Події останніх років показали ймовірність виникнення порушення стійкої стабільності безпекової, соціальної, економічної, екологічної та інших сфер життєдіяльності. Це потребує невідкладного створення реальних моделей державного реагування на кризи й конфлікти. Основним виходом із цієї ситуації є введення надзвичайного стану, особливо якщо всі механізми врегулювання конфлікту вичерпані. Попри наявність наукових праць, присвячених аналізу та характеристиці правового режиму надзвичайного стану, в більшості оприлюднених досліджень подано лише загальну характеристику окремих його аспектів, водночас не проаналізовано основні засади діяльності сил безпеки у надзвичайних ситуаціях.

2. Україні бракує досвіду організації підтримання режиму надзвичайного стану, зумовленого негативними соціально-політичними чинниками. Прийняті за останні роки закони та інші нормативні акти, що регулюють суспільні відносини в умовах надзвичайного стану та дії органів, що беруть участь у нормалізації обстановки, потребують спеціального дослідження та узагальнення практики їх застосування в діяльності сил безпеки. Це дасть змогу розробити пропозиції щодо підвищення ефективності їхньої діяльності із забезпечення режиму надзвичайного стану, відновлення законності та правопорядку.

3. Аналіз законодавства, наукової літератури та практики дає підстави наголосити на існуванні на сучасному етапі особливої групи нормативно-правових актів, які, на думку окремих фахівців, сукупно становлять надзвичайне законодавство. Його характерною ознакою є правове регулювання специфічного виду відносин, що виникають внаслідок певних надзвичайних обставин. Таке

законодавство ґрунтується на відповідності нормам міжнародного права, вводиться на визначений строк і передбачає обмеження конституційних прав і свобод певних суб'єктів.

4. Правові норми, що формують інститут надзвичайного стану, містяться в законодавчих і підзаконних актах України. Причому ці акти належать до різних галузей права, чим зумовлюється комплексність інституту надзвичайного стану. Попри це, інститут надзвичайного стану має переважно адміністративно-правовий характер, оскільки його юридична конструкція будується на нормах адміністративного права.

5. Режим надзвичайного стану варто розглядати як певну систему, спрямовану на ліквідацію надзвичайного стану. Система забезпечення цього режиму складається з трьох складників (підсистем): нормативної, організаційної та матеріальної.

6. Досі в юридичній літературі спеціально не було визначено ознак режиму надзвичайного стану. На наш погляд, до них належать такі:

- особливий режим діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

- тимчасовість (вводиться на чітко визначений строк: 30 діб на всій території України або до 60 діб в окремих її місцевостях; водночас у деяких випадках може бути продовжений Президентом України, але не більше ніж на 30 діб);

- спеціальні умови введення – режим установлюється в разі виникнення надзвичайних ситуацій або інших чинників небезпеки, передбачених законодавством, коли врегулювання ситуації без застосування надзвичайних засобів є неможливим;

- спеціальна процедура введення правового режиму – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України, що підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України;

- здійснення перерозподілу владних повноважень – розширення компетенції органів державної влади, відповідальних за реалізацію режиму надзвичайного стану;

- відповідне обмеження правового статусу особи – застосування в умовах дії режиму особливих заходів, що обмежують права і свободи людини та громадянина.

7. Принципи режиму надзвичайного стану – це основні ідеї, що відображають закономірності суспільних відносин, пов’язаних із процесом урегулювання надзвичайного стану, який зумовив введення такого режиму. Загальний аналіз законодавства України щодо надзвичайного стану та практики його застосування в інших державах дає змогу виокремити такі головні принципи цього режиму: верховенство права, законність, пріоритет прав людини і громадянина, своєчасність введення та розумність строків його дії.

8. Умовами введення надзвичайного стану є обставини, які становлять реальну, надзвичайну та неминучу загрозу безпеці громадян або конституційному ладу України, якщо усунення такої загрози неможливе без застосування надзвичайних заходів.

9. Сучасна наукова література з адміністративного права визначає, що адміністративно-правові відносини – це різновид правових відносин, які мають як загальні ознаки, характерні для всіх інших видів правовідносин, так і специфічні, що виникають виключно під час здійснення державного управління. Враховуючи викладене, можна визначити, що адміністративно-правові відносини, які виникають в умовах режимів – це врегульовані нормами адміністративного та інших галузей права суспільні (соціальні та адміністративні) відносини, що виникають у сфері діяльності виконавчої влади під час дії адміністративно-правових режимів.

З наведеного визначення можна виокремити наведені нижче ознаки правовідносин, що виникають в умовах адміністративно-правових режимів.

- особливий різновид правових відносин, що виникають у зв’язку з функціонуванням адміністративно-правових режимів;

- вони є результатом ситуації, що склалася в державі, водночас першочергово враховуються державні й загальнолюдські цінності та суспільні пріоритети; перш ніж сформуватися, правовідносини проходять через свідомість і волю людей, в якій складається модель майбутніх відносин;

- вони виникають, змінюються чи припиняються відповідно до норм права, які впливають на поведінку людей і через неї реалізуються;

– учасниками правовідносин є конкретні суб'єкти права, пов'язані між собою суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, закріпленими у правових нормах;

– реалізація всіх правовідносин у суспільстві забезпечується можливістю застосування державного примусу.

10. Адміністративно-правові відносини правового режиму надзвичайного стану, як і будь-які інші правовідносини, мають певну структуру, до якої входять суб'єкти, об'єкти правовідносин та їхній нормативний зміст.

11. Суб'єктами адміністративних правовідносин в умовах адміністративно-правових режимів є учасники суспільних відносин, що формуються під час дії правового режиму надзвичайного стану. Особливістю суб'єктів таких відносин є їхня правосуб'єктність (адміністративна правоздатність, дієздатність і деліктоздатність). Коло учасників цих правовідносин досить широке. Головним суб'єктом реалізації заходів правового режиму надзвичайного стану є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, а також військове командування. Норми адміністративного права, якими врегульовано правовідносини в умовах адміністративно-правових режимів, є специфічними. Їхня особливістю полягає в тому, що основні суб'єкти державного управління наділяються додатковими повноваженнями, які певною мірою обмежують права інших учасників таких правовідносин.

12. Вимагає уточнення правовий статус відповідальних посадових осіб органу особливого управління: керівника цього органу, військового коменданта, керівника об'єднаного оперативного штабу. У законі не визначено переліку заходів, яких може вживати керівник органу особливого управління з урегулювання конфліктної ситуації, не конкретизовано механізм реалізації заходів із встановлення обмежень.

13. У разі введення режиму надзвичайного стану виникають такі групи відносин:

– між різними органами державної влади;

– між органами державної влади, відповідальними за реалізацію режиму надзвичайного стану, та фізичними чи юридичними особами, що перебувають на території дії режиму або на суміжних територіях. Ці відносини стосуються захисту прав і законних інтересів; установлення відповідальності за порушення заходів режиму; притягнення до відповідальності осіб, які порушили ці заходи, а також посадових осіб, які перевищили надані їм повноваження.

14. Режим надзвичайного стану характеризується істотною зміною правового статусу суб'єктів правовідносин. Водночас компетенція органів державної влади розширюється переважно за рахунок обмеження прав і свобод громадян та юридичних осіб. Наприклад, в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть бути застосовані такі заходи, як: особливий режим в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування; заборона проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових зібрань, введення комендантської години, цензури, встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; заборона проведення виборів до представницьких органів влади тощо.

15. Режим надзвичайного стану є системою правових норм переважно адміністративного характеру, що виявляється насамперед в обмеженнях прав і свобод громадян, прав юридичних осіб, зміні повноважень органів державної влади. Він вводиться на певній території за наявності відповідних обставин із метою нормалізації суспільної ситуації. Режим надзвичайного стану визначає специфіку реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. Введення зазначеного режиму має особливий обмежувальний характер в механізмі засобів юридичного впливу, оскільки заздалегідь приймається рішення про адміністративно-правові заборони, які дають змогу спрямувати поведінку громадян у жорстке адміністративно-правове русло (дозволено те, що прямо не заборонено законом).

Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

2.1 Публічна безпека як об'єкт правового режиму надзвичайного стану

У Конституції України виділяють три основних різновиди безпеки: «безпека громадянина» (ст. 3), «громадська безпека» (статті 16, 36, 39, 92), «безпека держави» (статті 18, 37, 106) [21, с. 86].

На тлі динамічного розвитку суспільних відносин інститут публічної (громадської) безпеки стає ключовим елементом правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина, оскільки для сучасного суспільства характерною є поява нових об'єктів підвищеної небезпеки [61]. Варто зазначити, що фундаментальне значення має правова організація охорони публічної (громадської) безпеки. Без цього неможлива діяльність державних органів у сфері забезпечення публічної безпеки, залучення громадськості до здійснення таких функцій. В умовах незалежності України здійснено низку заходів із визначення компетенції і повноважень, завдань і функцій державних органів, місцевого самоврядування і громадськості у сфері забезпечення публічної безпеки. Особливе місце в цьому процесі належить законам, які приймаються в установленому порядку і, маючи найвищу юридичну силу, регулюють найважливіші суспільні відносини, зокрема у сфері охорони публічної безпеки. До таких актів належать закони України «Про національну безпеку України» [45], «Про Національну поліцію» [51], «Про оперативно-розшукову діяльність» [62], «Про Національну гвардію України» [52], «Про дорожній рух» [63], «Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону» [64]. Про правове забезпечення публічної (громадської) безпеки йдеться також у нормах законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» [20], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [65] та низці інших.

Важливі праворегулювальні норми у сфері охорони публічної (громадської) безпеки містяться в постановах Верховної Ради України (зокрема, постанові «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [66]), а також в постановах Кабінету Міністрів України (зокрема, «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України» [67]), указах Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року, «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [68], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 30 грудня 2021 року, «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» від 16 лютого 2022 року № 56/2022 [69], «Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні» від 5 березня 2019 року № 53/2019 [70].

Правове забезпечення використовує різні методи та способи впливу. У правових актах застосовуються норми-цілі та норми-принципи, що забезпечують тривалу орієнтацію діяльності суб'єктів і об'єктів охорони громадської безпеки, а також норми, норми-заборони (норми-санкції), які безпосередньо регламентують і регулюють правове забезпечення. Правове регулювання з питань охорони публічної (громадської) безпеки, визначення безпосередніх завдань (функцій, структури, підпорядкування) здійснюється переважно шляхом галузевої регламентації. Так, Міністерство внутрішніх справ України видало Наказ № 773 від 10 серпня 2016 року «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» [71, с. 92].

Охорона публічної (громадської) безпеки досягається:

– всебічним правовим і соціальним забезпеченням громадського спокою, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема, урегульованістю відносин у сфері громадської безпеки, сукупністю правових і соціальних норм, передусім нормами адміністративного та кримінального права;

– ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (Національної поліції, Служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій у сфері охорони публічної (громадської) безпеки;

– наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної або матеріальної відповідальності за порушення публічної (громадської) безпеки.

Здійснюючи охорону публічної (громадської) безпеки, уповноважені державні органи виконують профілактичну, адміністративно-превентивну та кримінально-процесуальну функції.

Охорона публічної (громадської) безпеки здійснюється через [72, с. 94]:

– профілактичну функцію, що передбачає державний нагляд у формі контролю (перевірка, інспектування, спостереження); припис (правила, обов'язкові до виконання); попередження правопорушень адміністративно-правовими заходами; видача дозволів та припинення їхньої дії; зв'язок із населенням (роз'яснювальна робота, бесіди, лекції, залучення громадян до взаємодії);

– оперативно-розшукову функцію, діяльність спеціальних підрозділів Національної поліції з охорони публічної (громадської) безпеки;

– охоронну діяльність із забезпечення публічної (громадської) безпеки в небезпечних, екстремальних і надзвичайних умовах;

– досудове розслідування з виявлення обставин вчинення злочинів та виникнення кримінальних ситуацій [73, с. 35].

Публічна (громадська) безпека забезпечується різноманітною діяльністю нормотворчих органів держави, пов'язаною з вибором і реалізацією типу, методів, форм, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання юридичного механізму охорони громадської безпеки. Механізм правового регулювання здійснюється через систему всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює владно-розпорядчий вплив на сферу публічної безпеки. В системі державно-правових (юридичних) засобів впливу на суспільні відносини у сфері охорони публічної (громадської)

безпеки застосовуються як кримінально-правові, так і адміністративно-правові форми. Адміністративно-правові форми забезпечення публічної (громадської) безпеки є державно-владними, оскільки передбачають здійснення суб'єктами охорони від імені держави в межах своєї компетенції повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративне забезпечення публічної (громадської) безпеки має розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право видавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами, на яких поширюється дія цих актів, а за необхідності – застосовувати передбачені законом заходи примусу. Розглядаючи адміністративно-правові форми охорони публічної (громадської) безпеки, слід усвідомити зміст поняття «публічна (громадська) безпека».

Щодо визначення поняття публічної (громадської) безпеки серед науковців існує значна кількість думок та підходів.

В юридичних словниках це поняття визначається як система суспільних відносин і юридичних норм, що регулюють ці відносини, з метою забезпечення громадського спокою, життя і здоров'я населення, праці та відпочинку громадян, нормальної діяльності державних підприємств, установ і організацій. Натомість в юридичній літературі існують альтернативні підходи до визначення змісту публічної (громадської) безпеки.

Згадуючи про безпеку в загальному розумінні, О. М. Бандурка розглядає її як стан, за якого відсутні реальні загрози життю і здоров'ю людини, іншим її цінностям, а також інтересам держави. Залежно від об'єкта, на який вона спрямована, автор класифікує її як безпеку особистості, безпеку суспільства, безпеку організацій та безпеку держави [73, с. 143].

На думку О. Коренєва, громадська безпека – це врегульована правовими нормами система суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушень

порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, а також від явищ негативного техногенного і природного характеру та інших особливих обставин [74, с. 342].

Значна кількість наукових досліджень присвячена аналізу поняття «громадська безпека» як об'єкта злочинів. Узагальнивши думки вчених, у кримінально-правовому розумінні громадська безпека – це сукупність охоронюваних нормами права суспільних відносин, що складаються з приводу убезпечення невизначеного кола осіб та інтересів, що охороняються законом, від спричинення шкоди предметами та видами діяльності, які становлять підвищену небезпеку для інших осіб [27].

У дисертації Є. Б. Ольховського «Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки» проаналізовано проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення, що спрямовані проти громадської безпеки, охарактеризовано систему і види адміністративних правопорушень у цій сфері, заходи запобігання та припинення таких діянь. Автор робить висновок, що громадська безпека як соціально-правова категорія пов'язана з низкою інших: національною безпекою, громадським порядком, охороною власності, благоустроєм, дисципліною, здоров'ям людей тощо. У роботі запропоновано авторське визначення громадської безпеки як сукупності встановлених і гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, дотримання відповідних традицій та звичаїв, створення режиму суспільного спокою, ефективної трудової, громадської та державної діяльності, забезпечення належних умов життя і відпочинку людей, охорони їх честі та гідності [75]. Таке поняття громадської безпеки відповідає потребам створення нормативних правових умов для праці та відпочинку людей, заснованих на дотриманні прав і свобод людини й громадянина, повазі до їхніх честі, гідності та норм соціальної моралі.

Дисертацію Ю. С. Небеського присвячено дослідженню адміністративно-правового та організаційного аспекту проблем діяльності щодо охорони громадського порядку у громадських

місцях та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах. Автор комплексно проаналізовано теоретико-методологічні засади зазначеної діяльності, повноваження основних суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, особливості діяльності внутрішніх військ (нині – Національної гвардії України) з охорони громадського порядку, проблеми взаємодії суб'єктів охорони у цій сфері, особливості співпраці Національної поліції з населенням, а також досвід правоохоронних органів зарубіжних країн та можливості його використання в Україні [76, с. 135].

Аналізуючи поняття «громадська безпека», у праці «Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах», В. Ю. Кривенда розглядає наявні в юридичній літературі визначення, виокремлює її основні ознаки та елементи, до яких належать об'єкти, суб'єкти, обставини, що їй загрожують, та способи забезпечення цієї безпеки. За результатами проведеного аналізу автор формулює альтернативне визначення громадської безпеки, яке повною мірою розкриває її елементи, а також акцентує увагу на важливості забезпечення особистої безпеки як її невід'ємної складової. Також дисертант аналізує наукові підходи до співвідношення категорій «громадський порядок» та «громадська безпека» і робить висновок, що попри їхній тісний взаємозв'язок, вони є самостійними правовими категоріями [77].

У дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові форми забезпечення органами держаної влади громадської безпеки» І. І. Плохой проаналізував теоретичні та практичні проблеми застосування органами державної влади різних адміністративно-правових форм для досягнення цілей у цій сфері. Дисертант розкрив поняття і зміст громадської безпеки, охарактеризував систему органів державної влади, уповноважених на її забезпечення, а також визначив пріоритетні напрями державної політики у сфері забезпечення громадської безпеки [78, с. 92].

М. В. Шутий дослідив організаційні та правові аспекти забезпечення громадської безпеки, проаналізував нормативно-правові акти і наукові джерела. Це дало змогу автору

запропонувати шляхи покращення ефективності діяльності державних органів і громадських організацій із забезпечення громадської безпеки [79, с. 105].

У праці О. М. Ільницького «Організаційно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» автор висвітлює потребу у ґрунтовному дослідженні комплексних організаційно-правових засад функціонування цієї сфери. У роботі обґрунтовано доцільність вдосконалення взаємодії державних органів у сфері забезпечення громадської безпеки, що має базуватися на розробленні та впровадженні дієвих інструкцій, наказів, які матимуть практичне спрямування та сприятимуть врегулюванню досі не врегульованих на законодавчому рівні питань [80, с. 82].

С. Ю. Жила здійснив аналіз теоретико-правових основ забезпечення громадської безпеки. Вчений зазначає, що одним із основних завдань діяльності Національної поліції є забезпечення національної безпеки. Попри позитивні зрушення у сфері реформування правоохоронних органів, існує досить широке коло проблем і прогалин в організаційному та правовому забезпеченні громадської безпеки Національною поліцією [81, с. 197].

Слушною є думка науковців щодо соціально-політичного визначення публічної безпеки крізь призму зазначених понять: це динамічно-стійкий стан захищеності від несприятливих впливів, що постійно контролюється діяльністю спеціальних державних органів, котрі мають створювати умови для розвитку навичок і реалізації соціально значущих потреб людини, її законних прав і свобод, забезпечуючи збереження матеріальних, духовних цінностей суспільства, а також територіальну цілісність, суверенітет та конституційний лад держави. У цьому визначенні враховані всі елементи: об'єкт (людина, суспільство, держава), суб'єкт (сформовані для цього органи), обставини загрози (несприятливі впливи), способи забезпечення (діяльність, спрямована на підтримання динамічно-стійкого стану).

Суспільна небезпечність порушення зазначених правил кваліфікується відповідно до кримінального законодавства як злочини, що посягають на громадську безпеку (розділ IX Кримінального кодексу України) [82, с. 82].

Класифікацію загрози громадській безпеці за їхньою спрямованістю та змістом доцільно здійснювати залежно від сфер суспільного життя.

1. Сфера політики: загрози, пов'язані з недоліками функціонування органів влади і управління на місцях, незаконною діяльністю політичних партій і громадських об'єднань, а також помилками і спотвореннями національної політики в центрі та в регіонах.

2. Сфера економіки: загрози, зумовлені недосконалістю економічної політики, правовою неврегульованістю ринкових відносин, значним розширенням масштабів криміналізації економіки, корупцією, соціальним розшаруванням, зниженням рівня життя населення, незадовільним контролем за зовнішньоекономічною діяльністю.

3. Соціальна сфера: загрози, пов'язані з порушенням законних прав та інтересів громадян, з відмовою або нездатністю держави захистити їх, а також із недоліками в системі охорони фізичного і морального здоров'я населення тощо.

4. Сфера екології: загрози, що виникають через загострення суперечностей між розвитком продуктивних сил, технологій і необхідністю збереження сприятливого екологічного середовища для життя людей, розбалансованістю та невирішеністю економічних, соціальних, екологічних та технологічних проблем, а також через забруднення природного середовища, виснаження природних ресурсів, руйнування екологічної рівноваги, зростання антропогенного навантаження на землю та виснаження родючих ґрунтів, запасів питної води, природних паливно-енергетичних ресурсів.

5. Сфера культури: загрози, пов'язані з незадовільним станом охорони культурних цінностей, що мають національне значення, зокрема ризиком їх пошкодження чи знищення, а також масовим контрабандним вивезення за кордон; загрози, зумовлені відсутністю належних умов для творчості, деградацією моралі та національної самосвідомості, зниженням рівня освіченості й вихованості населення тощо.

6. Сфера техніки: загрози, що виникають у зв'язку з техногенними аваріями і катастрофами, низькою технологічною та виробничою експлуатацією зношеного і несправного обладнання, несвоєчасністю

проведення ремонтних і регламентних робіт, порушеннями правил зберігання і транспортування небезпечних речовин, відхиленнями від проєктної документації під час будівництва, виробництва та експлуатації технічних засобів.

7. Сфера правоохоронної діяльності: загрози, зумовлені різким зростанням злочинності, криміналізацією найбільш важливих сфер життєдіяльності держави і суспільства, підвищенням ступеня небезпеки злочинних дій, ескалацією насильства, жорстокості, агресивності, озброєності злочинних угруповань. Також вони пов'язані з появою нових видів злочинів, що викликають значний суспільний резонанс (захоплення заручників, тероризм, банківські шахрайства, кримінальний політичний екстремізм, корупційними проявами в органах державного апарату (зокрема в системі МВС), поширенням зловживань і порушень законності співробітниками Національної поліції, Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби, а також з падінням довіри населення до здатності держави ефективно забезпечити захист прав громадян від злочинних посягань.

Перераховані загрози публічній безпеці з урахуванням їх спрямованості можна об'єднати в дві групи: кримінального (пов'язані з правопорушеннями і злочинністю) та некримінального характеру (включаючи природні, техногенні, соціальні тощо).

Показниками, що дають підстави констатувати існування загроз публічній безпеці, можуть бути [83, с. 45]:

- у сфері надзвичайних ситуацій природного характеру: інформація про загрози стихійних лих, епідемій, епізоотій, епіфітотій, екологічних катаклізмів;

- у сфері техногенних загроз: відомості про можливі аварії та катастрофи;

- у сфері політичних відносин: політична нестабільність, загострення політичної боротьби між різними партіями, що загрожує вийти за межі парламентських форм; політичний екстремізм; збільшення несанкціонованих масових виступів громадян, спроб сусідніх держав втрутитися у внутрішні справи країни, числа некоректних політичних заяв з боку лідерів сусідніх держав;

– в економічній сфері: перебої в забезпеченні населення продуктами харчування, затримки виплати заробітної плати, зниження рівня життя населення та зuboжіння населення, значне майнове розшарування, високу інфляцію;

– у сфері міжетнічних відносин: збільшення кількості сутичок, дрібних конфліктів між представниками різних етнічних груп; поява в засобах масової інформації публікацій, що сприяють розпалюванню міжнаціональної ворожнечі; зростання кількості виступів представників різних етнічних груп, які проповідують пріоритети окремих національностей; пропаганда національної винятковості або дискримінація за національною ознакою;

– у релігійній сфері: поява публікацій у пресі про переваги однієї конфесії над іншою; конфлікти між представниками різних релігійних течій; спроби насильницького вирішення майнових суперечок, а також випадки насильницького захоплення культових споруд представниками інших конфесій;

– у сфері кримінальних правопорушень: зростання кількості нерозкритих тяжких та особливо тяжких злочинів; поява деліктів масового характеру (масових заворушень, групових порушень громадського порядку, масової непокори засуджених в місцях позбавлення волі); зростання кількості злочинів, що демонструють неповагу до органів влади і управління, зокрема чинення опору представникам влади, загроза їхньому життю і здоров'ю; зростання кількості резонансних злочинів (розкрадання вогнепальної зброї, вибухи, підпали, спроби захоплення і знищення будівель і споруд органів влади і управління, зокрема правоохоронних чи судових органів, застосування вогнепальної зброї між ворогуючими кримінальними структурами); факти, що свідчать про проникнення представників криміналітету в структури влади та управління, законодавчі органи тощо.

– у сфері метеорологічних та природних процесів: повідомлення гідрометеослужби про несприятливі зміни природного температурного режиму, що можуть призвести до посухи або різкого похолодання; прогнози щодо випадіння великої кількості опадів, здатних викликати повені; інформація про підвищення рівня води

в річках у період повені та льодових заторів; дані про наближення тайфунів, буревіїв (штормові попередження); інформація сейсмологів про аномальні зони та збурення земної кори; різкі зміни сонячної активності, які свідчать про можливі землетруси та інші природні катаклізми, а також про місця їх імовірного виникнення.

– у сфері епідеміологічної та екологічної безпеки: дані органів санітарно-епідеміологічного нагляду та інших медичних установ, а також біологів про появу захворювань, що можуть викликати епідемії, епізоотії та епіфітотії з масовою загибеллю людей, тварин чи рослин; свідчення про збільшення кількості викидів в атмосферу шкідливих речовин; виявлення фактів забруднення річок і водойм відходами промислового виробництва, штучного впливу на природні процеси (зокрема, науково необґрунтованих проєктів повороту течії річок, осушення боліт тощо), а також інформація про масові відхилення у поведінці тварин, комах та загалом у фауні.

– у сфері експлуатації техногенних об'єктів: відомості державних і недержавних структур (інститутів), фізичних осіб, засобів масової інформації та дані обстежень, об'єктів підвищеної небезпеки, ініційованих Національною поліцією та іншими структурами, інші матеріали (зокрема й оперативного характеру) про джерела підвищеної небезпеки, що можуть викликати на цих об'єктах аварії й катастрофи, зокрема про: непридатність технологічного обладнання до експлуатації; основних виробничих фондів та транспортних засобів; різке зниження якості сировини чи виробленої продукції; прорахунки в проєктуванні, будівництві та модернізації небезпечних виробництв; невідповідність вимогам рівня техніки безпеки і технологічної надійності систем забезпечення безпеки в транспорті, промисловості, енергетиці та сільському господарстві; нераціональне територіальне розміщення шкідливих виробництв і небезпечних об'єктів; злочинно-недбалі дії обслуговуючого персоналу тощо. Виявлення таких загроз є початковим етапом діяльності Національної поліції щодо усунення небезпеки публічній безпеці [84, с. 135].

Аналіз нормативної бази щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій дає змогу зробити висновок про її недосконалість та наявність численних прогалин.

Публічна безпека як об'єкт правового режиму надзвичайного стану охоплює відносини, які попереджають або усувають шкідливі для життя та здоров'я людини наслідки, спричинених дією штучного або природного джерела підвищеної небезпеки. Належне забезпечення публічної безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст і ефективність сприяють стабільності суспільства та задоволенню життєвих потреб громадян. Варто зазначити, що нині однією з найбільш істотних проблем у розробленні концепції внутрішньої безпеки України є невизначеність і незбалансованість в соціальному плані інтересів суспільства, держави, різних соціальних груп, особистості.

Аналіз практики свідчить про надзвичайно низьку відповідальність держави за життя і здоров'я як цілих соціальних, територіальних, етнічних груп, так і окремих громадян. Діяльність держави має ґрунтуватись на пріоритеті їхніх інтересів.

2.2 Сили безпеки як суб'єкти забезпечення правового режиму надзвичайного стану

Державна політика у сфері національної безпеки та оборони – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність державних інституцій щодо розв'язання проблеми чи сукупності проблем, на які впливає реальна чи потенційна загроза у цій сфері. Це засіб, за допомогою якого держава використовує свій правовий, економічний та адміністративний вплив для досягнення конкретних цілей у певних обставинах на основі наявних ресурсів [85, с. 147].

Відповідно до Конституції України, права і свободи, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнаються найвищими соціальними цінностями. Визначений Основним Законом правовий порядок зумовлює необхідність ефективного функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони та забезпечення своєчасності, результативності та належної якості виконання ними своїх завдань. Участь у заходах, спрямованих на забезпечення безпеки громадян України в умовах введення правового режиму надзвичайного стану, є одним із ключових напрямів у діяльності сил безпеки.

Суспільство постає історичною сформованою сукупністю відносин між людьми та їхніми спільнотами, що виникають у процесі спільної діяльності. Для свого розвитку суспільство потребує всебічного забезпечення, що є системою заходів, пов'язаних із задоволенням його потреб, тобто суспільство має забезпечити свою безпеку.

Досліджуючи зміст і сутність поняття управління силами безпеки та розкриваючи його зміст, доцільно звернутися до визначення терміна «безпека». Згідно з нормами сучасної української мови, безпека – це стан, за якого нікому та нічому не загрожує небезпека [86, с. 86], небезпека – це можливість виникнення лиха, катастрофи чи іншого несприятливого явища [87, с. 135].

Безпека як явище має поліфункціональний характер: як соціальна цінність суспільства вона постає діяльністю певної групи суб'єктів, а як соціальна потреба – цілеспрямованим результатом такої діяльності. Причому безпека є необхідною умовою існування особистості, суспільства й держави, що гарантує можливість подальшого прогресивного розвитку цих елементів [88]. В. П. Циганов визначає термін «безпека» як діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, відвернення загрози, здатної спричинити загибель, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати непоправних збитків, заблокувати шляхи сталого розвитку [89, с. 84]. Більшість науковців схиляється до думки про те, що безпека є необхідною умовою для існування та розвитку громадянина, суспільства, держави.

Досліджуючи методологічні підходи до поняття «безпека», І. Ф. Корж трактує це поняття як збалансований стан соціальної системи (людини, держави, світової спільноти) та природного середовища. Автор наголошує, що за такого стану людина, спираючись на знання про довкілля та тенденції його розвитку, своїми діями спроможна своєчасно виявити й мінімізувати негативний вплив наявних та потенційних загроз або уникати їх, що дає змогу зберігати систему цінностей і забезпечувати її подальший розвиток [90, с. 43].

У системі здійснення головних загальнодержавних заходів, пов'язаних із задоволенням потреб суспільства, важлива роль належить забезпеченню безпеки. Існує декілька ознак, що характеризують поняття «безпека», а саме [91, с. 135]:

- нормативно-правові (відсутність ризику, загроз і небезпек);
- технічні правила захищеності (відповідність технічним нормам, правам, параметрам);
- дотримання певного стану безпеки конкретної діяльності (авіаційна безпека, безпека дорожнього руху, безпека мореплавства, радіаційна безпека тощо);
- інформаційна безпека (захищеність інформації);
- правова безпека, особиста, суспільна, державна (особистості, суспільства, держави).

Критерієм безпеки в державі є безпека суспільства у всіх сферах її діяльності.

В українському законодавстві категорія «безпека» розкривається через низку безпекових термінів, як-от: «національна безпека», «державна безпека», «воєнна безпека», «інформаційна безпека», «кібербезпека» тощо. Зокрема, у рамковому Законі України «Про національну безпеку України» та низці підзаконних актів усі безпекові терміни ґрунтуються на ключовій характеристиці – «захищеності» від різнобічних загроз. Такий підхід засвідчує вагому роль силового компонента в забезпеченні безпеки. Формування такої моделі вимагає задіяння зусиль усіх державних та суспільних структур, а також відповідального ставлення до цього питання всієї нації. Отже, категорія «безпека» охоплює не лише стан захищеності держави, а й суспільства та окремої особистості, що сукупно становить поняття «національної безпеки». Це не лише результат, що досягається виключно силовими засобами, а й наслідок розвитку людини, суспільства і держави. У глобальному вимірі це безпека між людьми, суспільствами, народами, державами [91]. У цьому контексті держава є гарантом безпеки, створюючи через юридичні приписи механізми реалізації безпекового стану, який забезпечують спеціально утворені суб'єкти. Згідно із Законом України «Про національну безпеку

України», такі інституції утворюють сектор безпеки і оборони. Водночас виконання відповідних функцій покладено на сили безпеки [91, с. 123].

У галузях юридичної науки та державного управління досі не існує єдиного підходу до трактування таких категорій, як «управління сектором безпеки», «сектор безпеки», «сектор безпеки і оборони», що й свідчить про актуальність цього дослідження. Окрім того, теоретичні та законодавчі прогалини в цій площині негативно впливають на виконання практичних завдань, зумовлюючи активну дискусію науковців щодо змісту таких категорій, як «сектор безпеки» чи «сектор безпеки і оборони». Зазначені питання становлять значну складність для адміністративної науки в частині визначення структури, елементів та правового закріплення цих категорій, що потребує негайного вирішення [92, с. 3].

В окремих міжнародних наукових джерелах термін «сектор безпеки» визначають як сукупність усіх органів і сил, обов'язок яких полягає в захисті суспільства, держави та її інститутів. До структури цього сектору належать стрижневі структури: збройні сили, правоохоронні органи, воєнізовані формування, органи розвідки та безпеки, митна служба, берегова охорона та прикордонна служба, а також ті інститути, які формулюють, здійснюють і контролюють політику внутрішньої та зовнішньої безпеки. ЄС і Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) поділяють сектор безпеки на чотири головні складники: оборона, поліція, розвідувальні органи й керівництво кордонами [93, с. 127].

Г. А. Гончаренко розглядає сектор безпеки як систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави. Водночас функції із забезпечення національної безпеки інших державних органів та місцевого самоврядування полягають у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки [94, с. 74].

Сили безпеки – це сукупність інституцій та організацій, завданням яких є гарантування безпеки особи, суспільства й держави. До них належать правоохоронні та розвідувальні органи, державні

органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, наділені Конституцією та законами України відповідними повноваженнями. Управління сектором безпеки – це система правових, організаційних та інших механізмів управлінської діяльності зазначених суб'єктів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері забезпечення національної безпеки.

Завданням сил безпеки у межах сектору безпеки і оборони є:

- захист територіальної цілісності та недоторканності кордонів, конституційного устрою держави;
- захист конституційних прав і свобод людини й громадянина;
- комплексний моніторинг факторів, що мають вплив на національну безпеку: виявлення, прогнозування та оцінювання можливих загроз;
- належна підготовка та підтримання особового складу, озброєння, техніки у готовності до застосування;
- боротьба з організованими злочинними угрупованнями;
- розроблення заходів щодо захисту національних інформаційних ресурсів тощо.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» силами безпеки є правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки. Отже, до складу сил безпеки, залежно від функціонального призначення, належать: Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, розвідувальні органи, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України та Військова служба правопорядку. Головною особливістю, що розмежовує сили безпеки та сили оборони, є їх функціональне призначення – участь у забезпеченні національної безпеки України [45, с.83].

Визначення терміна «сили безпеки», зафіксоване у Законі України «Про національну безпеку України», а також об'єднаний перелік суб'єктів, що належать до сектору безпеки і оборони, спричинили

дискусію серед науковців щодо розмежування сил безпеки та сил оборони, а також повноти поданого переліку. Проте в межах цього дослідження ми не ставимо за мету розмежування суб'єктів сил безпеки та сил оборони, оскільки в умовах різних правових режимів майже на всі органи сектору безпеки і оборони покладено чітко визначені функції, що відповідають призначенню та меті створення цих формувань. Відтак, на наш погляд, сили безпеки – це сукупність державних органів та організацій, які формують механізм забезпечення безпеки особи, суспільства й держави від злочинних чи інших протиправних посягань. Інституції, які входять до складу сил безпеки, система нормативно-правових актів, що регулюють їхню діяльність в умовах різних правових режимів і кризових ситуацій, мають забезпечити стійке управління, належний рівень взаємодії, запобігти дублюванню завдань та функцій, а також появи прогалин у розподілі сфер відповідальності під час виконання спільних завдань. Здебільшого питання управління силами безпеки перебувають у площині державного управління у сфері державної безпеки й охорони громадського порядку, а також регулюються нормами адміністративного права, зокрема визначеними Законом України «Про національну безпеку України».

Сили безпеки мають виконувати першочергові функції та завдання у формуванні, підтримці та сприянні розвитку держави. Це основа, яка відповідає за національну безпеку, територіальну цілісність, захист інтересів фізичних та юридичних осіб, основні цінності держави [55, с. 123].

Система сил безпеки держави є сукупністю елементів, кожен із яких є відокремленим та відносно самостійним. Водночас вони утворюють цілісність, яка забезпечує розвиток та захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Стабільне функціонування сил безпеки досягається шляхом комплексної та узгодженої за цілями, завданнями і стандартами діяльності всіх суб'єктів системи.

Зазначена діяльність здійснюється в межах нормативно-правової бази держави, що передбачає механізми координації та ефективного виконання взаємозалежних завдань суб'єктами сил безпеки. У разі

виникнення надзвичайних ситуацій або загроз загальнодержавного рівня координація діяльності здійснюється в межах відповідних систем надвідомчого міжгалузевого управління. Правову основу їхньої діяльності утворює низка законодавчих актів, якими визначено правовий статус, організаційно-правові засади та особливості функціонування суб'єктів в особливих умовах; підзаконні нормативні акти, якими створено державні системи реагування; відомчі й міжвідомчі накази та інструкції, а також нормативно-правові акти, що забезпечують правові режими в державі.

Суб'єкти сил безпеки мають свою компетенцію і повноваження, встановлені законами України та доповнені і деталізовані іншими нормативно-правовими актами (указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями центральних органів виконавчої влади). Конкретизація компетенції та відповідальності органів на різних рівнях є належним підґрунтям для ефективної діяльності всієї системи сил безпеки, сектору безпеки й оборони загалом, а також для реалізації державної політики в цій сфері [60, с. 75].

Діяльність суб'єктів сил безпеки полягає у виконанні низки правових, організаційних, кадрових та інших заходів, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення й подолання реальних і потенційних внутрішніх загроз, забезпечення належного рівня захисту життєво важливих інтересів особи та сприятливих умов для розвитку країни в цілому.

Сили безпеки та їхні структурні підрозділи мають діяти як єдина цілісна керована система з належною координацією, внутрішніми зв'язками, взаємодією між окремими елементами, використовуючи відповідні методи та прийоми для досягнення спільної мети. Зв'язкам в системі сил безпеки притаманні ієрархічність, підпорядкованість, поєднання єдиноначальності і колегіальності, персональна відповідальність, чітке розмежування функціональних обов'язків, висока дисциплінованість. Під час виконання покладених на них завдань сили безпеки мають взаємодіяти та координувати діяльність між собою та з іншими складниками сектору безпеки і оборони, державними органами, органами місцевого самоврядування,

неурядовими організаціями та об'єднаннями, зокрема волонтерськими, установами, підприємствами, зокрема оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав у межах наданих їм повноважень [60, с. 63].

Діяльність сил безпеки в умовах дії правового режиму надзвичайного стану в Україні характеризується особливостями покладених на них завдань та визначених функцій, а також у способах їх виконання.

В умовах правового режиму надзвичайного стану, згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», іншими нормативно-правовими актами, суб'єкти сил безпеки, відповідно до свого призначення та специфіки, виконують завдання, пов'язані із введенням і здійсненням заходів правового режиму надзвичайного стану. Основними є: встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; посилення охорони громадського порядку та важливих об'єктів національної економіки і об'єктів критичної інфраструктури; заборона проведення масових заходів, окрім тих, що дозволені судами України; заборона страйків; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб. Також Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», визначено додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру та додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку [20, с. 64].

Сили безпеки є суб'єктами реалізації національних інтересів України у сферах національної та державної безпеки. Ключовими специфічними ознаками їхньої діяльності в умовах правового режиму надзвичайного стану є: спрямованість на охорону прав та свобод громадян, законності та правопорядку; здійснення виключно спеціально утвореними органами у встановленому законодавством порядку; наявність вибудованої системи управління; чітка визначеність нормативними актами діяльності за функціональним призначенням; владний характер діяльності, що полягає

в реалізації від імені держави та на підставі наданих нею додаткових повноважень порівняно з тими, що діють за звичайних умов; публічність.

Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема в окремих сферах в умовах правового режиму надзвичайного стану. До них належить: цивільний захист; захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; ліквідація надзвичайних ситуацій; рятувальна справа; гасіння пожеж; пожежна та техногенна безпека; діяльність аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічна діяльність.

Міністерство внутрішніх справ є головним органом виконавчої влади, який здійснює координацію та контроль, а також забезпечує взаємодію діяльності державних утворень, які структурно входять до його складу, зокрема Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України [95, с. 126].

Основні завдання, функції, повноваження та права Міністерства внутрішніх справ України визначені у Постанові Кабінету Міністрів України № 878 від 28.10.2015 року.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності. Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій в частині діяльності у складі сил безпеки є [96, с. 145]:

– реалізація державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожежогасіння, виконання аварійно-рятувальних робіт, а також гідрометеорологічної діяльності;

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а також за діяльністю аварійно-рятувальних служб;

– внесення на розгляд міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб.

У своїй діяльності Державна служба України з надзвичайних ситуацій керується Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI та Концепцією захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, схваленої Указом Президента України від 26.03.1999 № 284/99, які визначають виконання завдань у сферах забезпечення захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, воєнного та соціально-політичного характеру.

Правові засади організації діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, її функції, права та повноваження визначено положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052.

Безперечно, загрози, які виникають у воєнний час, на відміну від мирного, характеризуються масштабними руйнуваннями, що становлять загрозу для здоров'я та життя громадян, безпеки суспільства та непохитності державних цінностей та інтересів. У сучасних умовах російсько-української війни, що розпочалась з агресії російської федерації 24 лютого 2022 року, українські рятувальники в режимі безперервного чергування постійно ліквідовують пожежі, розбирають завали, проводячи пошуково-рятувальні роботи та зміцнюють пошкоджені конструкції, щоб запобігти подальшим руйнуванням. Велику відповідальність покладено на піротехнічні підрозділи під час знешкодження артилерійських боєприпасів, що не розірвалися, а також проведення розмінування звільнених від окупантів міст та селищ [96, с. 84].

Національна поліція України (НПУ) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основним завданням відомства є надання поліцейських послуг.

У своєму дослідженні В. В. Безега робить висновок щодо особливостей становища Національної поліції України у системі сектору безпеки й оборони загалом та сил безпеки зокрема, що зумовлено обсягом покладених на цей орган завдань. На думку вченого, органи Національної поліції України виконують загальні та спеціальні завдання [97, с. 32]:

- захисного спрямування – захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу, а також законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб;

- правоохоронного спрямування – охорона державної таємниці, попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів проти миру та безпеки, тероризму, корупції, інших протиправних дій, що створюють загрозу життєво важливим інтересам держави.

Серед основних напрямів діяльності НПУ – протидія злочинності, провадження превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень. Ця діяльність здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, підтримання публічної безпеки і порядку, що є складником внутрішньої політики суверенної та незалежної держави [97, с. 84].

Національна гвардія України (НГУ) – це військове формування з правоохоронними функціями, призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. До завдань НГУ також належать охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, а у взаємодії з іншими органами – участь у забезпеченні державної безпеки та захисті

державного кордону, припиненні терористичної діяльності, а також діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій.

Національна гвардія України залежно від правових режимів, визначених Конституцією та законами України, може входити до складу сил безпеки або сил оборони. Так, відповідно до п. 5 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України», у мирний час Національна гвардія України входить до складу сил безпеки, виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони.

Правові засади організації та діяльності Національної гвардії України, її загальну структуру, функції та повноваження, визначені Законом України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 № 876-VII. Цим Законом передбачено, що за умов введення правового режиму надзвичайного стану підрозділи НГУ можуть залучатися до виконання таких функцій: участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення; участь у відновленні конституційного правопорядку у разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються [52, с. 126]. Відтак, Закони України «Про Національну гвардію України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про національну безпеку України» сукупно з іншими нормативно-правовими актами встановлюють засади діяльності Національної гвардії як правоохоронного органу, а також визначають особливості її діяльності у складі сектору безпеки і оборони та специфіку виконання завдань в умовах правового режиму надзвичайного стану.

Службово-бойова діяльність підрозділів Національної гвардії України здійснюється у мирний час, за умов надзвичайних обставин та у воєнний час із метою охорони об'єктів,

забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності та правопорядку [52].

Державна прикордонна служба України, що є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Згідно із Законом України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV, основним завданням служби визначено забезпечення недоторканності державного кордону. За певних умов та правових режимів підрозділи Державної прикордонної служби України у взаємодії із силами безпеки беруть участь у ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні України, міжнародного збройного конфлікту та відсічі збройної агресії проти України шляхом безпосереднього ведення бойових дій, а також виконують інші обов'язки та беруть участь у заходах, спрямованих на додержання правового режиму воєнного і надзвичайного стану.

Функції інших суб'єктів, віднесених Законом України «Про національну безпеку України» до сил безпеки в умовах введення правового режиму надзвичайного стану, визначені відповідними нормативно-правовими актами. Поєднання в діяльності окремих суб'єктів сил безпеки (зокрема Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України) як правоохоронних, так і військових функцій іноді спричиняє неузгодженість під час виконання ними завдань та взаємодії з іншими складовими сил безпеки. У зв'язку з цим одним із завдань із вдосконалення організаційно-правових засад діяльності складових сил безпеки, організації цілісної та дієвої системи управління та взаємодії, з метою належної реакції на виклики сучасності, має стати вдосконалення наявної законодавчої бази щодо деталізації функцій кожного утворення, яке входить до сил безпеки, що сприятиме уникненню неузгодженостей у процесах управління та забезпеченню національної безпеки України [68, с. 53].

2.3 Взаємодія органів управління та підрозділів сил безпеки в умовах введення правового режиму надзвичайного стану

Систему забезпечення публічної безпеки силами безпеки складає сукупність заходів політичного, правового, економічного, організаційного, науково-технічного та іншого характеру, що дають змогу підтримувати належний рівень захищеності суспільства в країні.

Метою функціонування названої системи є створення і підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів публічної безпеки в Україні (прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, власності, державних і громадських інтересів, забезпечення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану).

Поняття «взаємодія» розкривається багатьма галузями знань і кожна з них намагається сформулювати власне визначення.

Досліджуючи управлінські відносини в системі органів внутрішніх справ, О. М. Бандурка розглядає взаємодію як погодження, координацію, упорядкування й цілеспрямування індивідуальних та групових зусиль і волі з метою виконання поставлених перед ними завдань [98, с. 84].

Враховуючи особливості цього питання, А. М. Подоляка слушно пропонує під терміном «взаємодія» розуміти погоджену діяльність різних суб'єктів для реалізації спільних дій щодо виконання завдань із досягнення загальних цілей правоохоронної діяльності. Водночас взаємодія може здійснюватися на двох рівнях – спільної організації (планування) співпраці керівниками взаємодіючих сторін і безпосередньої реалізації (на рівні виконавців) [99, с. 324].

Підтверджуючи це судження, до основних ознак взаємодії він відносить такі:

1) погодженість діяльності як обов'язкову ознаку взаємодії елементів системи, що використовується у військовій науці; вона впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдину систему та передбачає низку відповідних дій та використання форм і методів реалізації цих дій, що доповнюють одне одного;

2) участь певної кількості суб'єктів (як мінімум двох сторін), до того ж кожна з цих сторін можуть представляти кілька учасників;

3) поєднання зусиль суб'єктів, що визначає відносини співпраці між ними та передбачає наявність спільних цілей та інтересів у сторін, які взаємодіють.

4) партнерський характер відносин, що здійснюється в рамках співпраці, водночас сторони рівні і незалежні одна від одної;

5) законність, відповідно до якої реалізуються дії і використовуються форми, методи, сили і засоби [99, с. 321].

Залежно від практичних потреб і теоретичних засад, можна виділити дві основні концепції взаємодії: перша полягає в тому, що взаємодія – це погоджена діяльність, що призводить до виникнення ілюзії прямої регламентації владного характеру. Сутність другої концепції полягає в тому, що взаємодія – це доповнення можливостей одне одного на умовах спільної користі від цього для всіх учасників взаємодії. Саме друга концепція забезпечує об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не може відбутися без ініціативи як мінімум однієї зі сторін. Крім того, необхідна наявність зустрічних пропозицій іншої сторони у відповідь на ініціативу.

Ю. В. Дубко зауважує, що проведення спеціальних операцій (дій, заходів) сил охорони правопорядку підпорядковується об'єктивним законам збройної боротьби. У цьому контексті взаємодія постає як погоджена за завданнями (об'єктами), напрямками, рубежами (районами) і часом дія органів і підрозділів внутрішніх справ, частин і з'єднань внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України, а також інших військових формувань і правоохоронних органів, спрямована на досягнення спільної мети спеціальних операцій (дій, заходів). Взаємодія найбільш повно відображає сутність спеціальних операцій, успіху в яких можна досягти лише об'єднаними зусиллями всіх сил і засобів [100].

На етапі попередньої підготовки сторонами, що взаємодіють, здійснюється низка заходів [101].

1. Розроблення планів та інших необхідних документів щодо взаємодії (інструкцій, регламентів, табелів, схем взаємодії, телефонних довідників).

Узгоджене планування відповідних дій і заходів як важливої організаційної форми взаємодії територіальних і міжрегіональних підрозділів сил безпеки є одним із найефективніших способів узгодженості їхньої майбутньої діяльності. Він може бути використаний як під час введення режиму надзвичайного стану, так і на будь-якому етапі забезпечення його правового режиму.

Планування взаємодії передбачає спільний аналіз наявної інформації щодо надзвичайної події, розроблення схем взаємодії, визначення комунікативних засобів [10, с. 75].

Спільний аналіз і оцінка результатів діяльності територіальних і міжрегіональних підрозділів сил безпеки, як організаційна форма взаємодії, допомагає концентрувати отримані дані.

Спільне вивчення (аналіз і оцінка) матеріалів, отриманих у процесі взаємодії, дає змогу розглянути їх із різних позицій та точніше визначити напрями подальшої діяльності територіальних і міжрегіональних підрозділів сил безпеки.

Взаємний обмін інформацією між територіальними і міжрегіональними підрозділами сил безпеки – необхідна умова взаємодії. Її зміст взаємодії полягає у забезпеченні сторін інформацією, що становить спільний інтерес.

Слушною є думка М. В. Корнієнка, що питання обміну інформацією між органами, що взаємодіють, під час проведення відповідних дій (заходів) залишаються доволі проблемними. Також спостерігається відсутність узгодженості у спільних діях: кожен правоохоронний орган ставить перед собою окремі завдання, внаслідок чого зникає чітка мета проведення операції, а наслідком такої взаємодії є неузгодженість часу, місця висування чи збору груп бойового порядку, невизначеність початку й порядку проведення спеціальної операції [102, с. 83].

2. Визначення місць виконання завдань, узгодження спільних дій, розмежування функцій (завдань бойових порядків та груп) і способів виконання ними завдань, а також послідовності та порядку виконання спеціальних службових завдань.

На нашу думку, найбільш ефективним формою взаємодії підрозділів сил безпеки є створення спільних постійно діючих оперативних груп, які функціонуватимуть із моменту введення надзвичайного

стану до ліквідації його наслідків. Склад груп залежить від підстав та умов правового режиму, проте до їхнього складу мають входити представники всіх підрозділів, залучених до заходів із забезпечення правового режиму надзвичайного стану. Для вирішення окремих завдань, за потреби, до їхнього складу можуть залучатися й представники інших відомств, які входять до складу сил оборони.

Під час об'єднання таких підрозділів у складі групи виникає низка специфічних переваг для забезпечення надзвичайного стану [10, с. 45]:

- створюються реальні можливості для злагодженої діяльності (розроблення єдиних планів, обговорення результатів) та підвищення її ефективності, оскільки всі дії виконуються одночасно для вирішення спільного завдання;

- зростає маневреність сил завдяки можливості одночасного проведення заходів на різних напрямках, різних місцях, сконцентрувати зусилля у вирішальний момент;

- забезпечується можливість концентрації наявної інформації щодо правового режиму надзвичайного стану.

3. Узгодження порядку управління і взаємодії підрозділів під час спільного виконання спеціальних службових завдань, а також питань планування та здійснення всіх видів забезпечення таких заходів;

4. Проведення заходів із резервування (визначення (ідентифікація), підготовка, навчання, інструктаж, ешелонування сил і засобів) для реалізації спеціальних службових завдань.

5. Розроблення і здійснення інших необхідних заходів із підготовки до взаємодії відокремлених підрозділів територіальних (зокрема міжрегіональних) органів сил безпеки.

На етапі безпосередньої (оперативної) підготовки здійснюються [103, с. 63]:

- оцінювання оперативної обстановки, стану, готовності і можливостей наявних сил і засобів;

- визначення керівника для оперативного управління спільними діями при виконанні спеціальних службових завдань;

- визначення потреби в залученні додаткових сил, а також початку й послідовності спільного виконання таких завдань;

– залучення техніки та засобів, необхідних для здійснення спільних заходів.

Підвищення рівня узгодженості дій органів сил безпеки є одним з пріоритетних заходів адміністративно-правового режиму надзвичайного стану.

Формами взаємодії підрозділів сил безпеки з іншими державними органами (зокрема й інших держав) у разі введення правового режиму надзвичайного стану можуть бути:

– оперативний обмін інформацією щодо підготовки до виконання спеціальних службових завдань підрозділами сил безпеки;

– проведення спільних оперативних нарад керівного складу територіальних органів сил безпеки, представників органів управління державних адміністрацій та сил оборони щодо підготовки до виконання спеціальних завдань із забезпечення правового режиму надзвичайного стану;

– здійснення спільних заходів із виконання спеціальних службових завдань забезпечення правового режиму надзвичайного стану;

– проведення спільних тренувань, навчань і занять за узгодженими планами з виконання спеціальних службових завдань відповідно до Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях;

– регулярний обмін інформацією, коригування та уточнення розрахунків сил та засобів, що залучаються до спільного виконання спеціальних службових завдань, з метою ефективної взаємодії та інформування;

– здійснення інших заходів, передбачених чинним законодавством.

Отже, основним елементом взаємодії у разі введення правового режиму надзвичайного стану є професійне спілкування суб'єктів, залучених до процесу спільної діяльності. Спілкування у цьому випадку розглядається як ефективна передумова успішного вирішення завдань у межах взаємодії територіальних і міжрегіональних підрозділів Національної поліції.

Водночас ми поділяємо думку І. О. Шаповалової про те, що до взаємодії, серед інших, висуваються такі вимоги [72, с. 62]:

– безперервність, що є однією з основних вимог під час організації та здійснення взаємодії; вона забезпечується постійною узгодженістю дій упродовж усього терміну виконання завдань;

– гнучкість, що передбачає можливість своєчасного коригування службово-бойових завдань відповідно до зміни оперативної обстановки;

– цілеспрямованість та активність полягають у наполегливому та рішучому узгодженні зусиль сил охорони правопорядку задля виконання головного завдання; ці вимоги передбачають поєднання централізації організації взаємодії відповідно до задуму конкретного службово-бойового завдання із наданням ініціативи суб'єктам щодо вибору способів і прийомів застосування сил і засобів;

– прихованість, що забезпечується надійним взаємним захистом інформації, отриманої відповідними суб'єктами, обмеженням кола організацій та осіб, що мають до неї доступ [72].

Вищевикладене дає підстави вважати, що взаємодія територіальних і міжрегіональних підрозділів сил безпеки у разі введення правового режиму надзвичайного стану має правову природу. Необхідність такої взаємодії зумовлена тим, що вони мають спільне завдання – забезпечення правового режиму надзвичайного стану, є самостійними, не підпорядкованими одне одному підрозділами, використовують схожі способи і методи діяльності, правильне поєднання яких має забезпечити успіх виконання поставлених завдань. Слід погодитися, що взаємодія підрозділів сил безпеки є діяльністю, правильне визначення якої має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки дає змогу відрізнити її від інших видів діяльності, що реалізується уповноваженими управлінськими структурами сил безпеки.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Однозначного визначення публічної (громадської) безпеки в юридичній науці не існує. Тому на підставі проведеного дослідження можна констатувати, що публічна безпека – це особливий

стан громадянського суспільства, за якого відсутня загроза життю та здоров'ю людей, забезпечено нормальне функціонування державних органів, підприємств, установ і організацій.

2. Метою забезпечення публічної безпеки з боку сил безпеки є створення і підтримання необхідного рівня, надійне запобігання загрозам цим об'єктам. До них належать: права і свободи, життя і здоров'я громадян, власність, держава та її інституції, громадські формування.

3. До загроз публічній (громадській) безпеці належать сукупність умов та чинників, що створюють реальну або потенційну небезпеку для неї. За спрямованістю та змістом загрози можна класифікувати залежно від сфери суспільного життя: політичної, економічної, соціальної, екологічної, культурної, технічної, а також сфери боротьби зі злочинністю. Перераховані загрози публічній безпеці з урахуванням їх спрямованості можна об'єднати в дві групи: кримінального (пов'язані з правопорушеннями і злочинністю) і некримінального характеру (включаючи природні, техногенні, соціальні тощо).

4. Публічна безпека як об'єкт правового режиму надзвичайного стану охоплює відносини, пов'язані з попередженням або усуненням шкідливих для життя та здоров'я людини результатів, що можуть бути заподіяні внаслідок дії штучного або природного джерела підвищеної небезпеки. Належне забезпечення публічної безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст і ефективність сприяють стабільності суспільства та задоволенню життєвих потреб громадян. Слід зазначити, що нині однією з найбільш істотних проблем у розробленні концепції державної безпеки України є невизначеність і незбалансованість в соціальному контексті інтересів суспільства, держави, різних соціальних груп, особистості. Найважливішим аспектом у реагуванні на ситуації в умовах правового режиму надзвичайного стану є формування єдиного правового регулювання попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, спрямованого на забезпечення координації ухвалення рішень органами державної влади.

5. Нині як в Україні, так і за кордоном немає комплексних праць, присвячених усебічному та глибокому дослідженню цілісної системи сил безпеки в умовах адміністративно-правових режимів. У зв'язку з цим основні наукові розробки щодо проблем організаційної структури управління складниками сил безпеки пов'язані саме з функціонуванням цих органів. Окремі аспекти цієї проблематики відображені у деяких інших наукових, навчально-методичних виданнях та практичних рекомендаціях.

6. Залежно від правового статусу суб'єкта реалізації правового режиму надзвичайного стану на нього законодавством покладається виконання відповідних функцій: контроль за додержанням публічного порядку, захист конституційних прав і свобод громадян, забезпечення їхньої безпеки, захист інтересів держави, координування та управління заходами із підтримання режиму надзвичайного стану, зумовленого соціально-політичними чинниками тощо.

У сфері безпеки суб'єкти, яким надано право проводити заходи з підтримання надзвичайного стану, володіють достатнім рівнем мотивації, тому функція мотивування виключається з подальшого розгляду, натомість уводиться функція координування.

7. Система управління під час надзвичайних ситуацій – це система органів управління, основною метою яких є ефективне управління в таких ситуаціях. До системи входять: об'єднаний штаб сил безпеки, оперативні штаби кожного суб'єкта сил безпеки, які функціонують незалежно від їхнього залучення до дій із забезпечення правового режиму надзвичайного стану. Центральне місце в управлінні оперативним штабом в особливих умовах займає його керівник (начальник), який зосереджує управління в своїх руках, спрямовує зусилля всіх співвиконавців на досягнення спільної мети.

8. У законі не вирішено проблему правового статусу органів особливого управління територією, на якій уведено надзвичайний стан, він не містить переліку правових актів, що мають право видавати такі органи. Законодавець не окреслив повноважень спеціального органу, необхідних не лише для координації,

а й для безпосереднього керівництва діяльністю всіх органів виконавчої влади, що перебувають у зоні надзвичайного стану, а також для покладення на них відповідальності за реалізацію відповідних заходів.

9. Варто зазначити, що на законодавчому рівні не закріплено поняття взаємодії в умовах правового режиму надзвичайного стану. Відсутнє таке визначення і в юридичній літературі. На нашу думку, найбільш ефективним способом взаємодії складників сил безпеки (а за потреби – і суб'єктів сил оборони) є забезпечення спільної діяльності (розроблення спільних планів, обговорення результатів). Це дає змогу підвищити її ефективність, оскільки узгоджені дії спрямовуються для вирішення спільного завдання. Зростає маневреність сил завдяки можливості реалізації заходів одночасно на різних напрямках, що дає змогу концентрувати зусилля у вирішальний момент. Також забезпечується можливість концентрації наявної інформації щодо правового режиму надзвичайного стану.

Розділ 3. МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СИЛ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

3.1. Національна гвардія України як складник сил безпеки в секторі безпеки і оборони.

Територіальні та матеріальні втрати України свідчать про те, що система забезпечення національної (державної) безпеки України виявилася не готовою ефективно протистояти новому (гібридно-му) типу агресії. Внаслідок цілеспрямованої політики російської федерації щодо підриву бойової готовності, Збройні Сили України виявилися неготовими до ефективної відсічі агресії із залученням регулярних військ росії. Невдачі у збройному протистоянні зумовили необхідність відмови від політики позаблоковості України, нарощування власних оборонних можливостей та поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору (далі – НАТО), що знайшло відображення в основних документах, які регламентують формування та реалізацію воєнної політики держави. У 2015 р. було прийнято нову редакцію Воєнної доктрини України [104], Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України [105], Стратегічний оборонний бюлетень України [106], Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року [107]. У 2018 р. було прийнято Закон «Про національну безпеку України» [45], а у вересні 2020 р. – Стратегію національної безпеки України [68]. Усе це сприяло розвитку системи забезпечення воєнної безпеки України, що є невід’ємним складником національної або державної безпеки. З 2014 р. основою системи воєнної безпеки є сили безпеки і оборони, які порівняно завдяки реалізації воєнної політики набули якісно нового стану в усіх параметрах боєздатності. Паралельно докладаються великі політико-дипломатичні зусилля, спрямовані на припинення збройного протистояння та створення необхідних умов для відновлення територіальної цілісності України. Водночас процес розвитку сил безпеки все ще перебуває на стадії планування,

оскільки поточний стан сектору оборони вказує на наявність недоліків у діях керівництва держави та органів управління окремих його складників. Із прийняттям нової редакції Стратегії національної безпеки завдання сил безпеки ускладнюються, що потребує відповідного коригування системи стратегічного планування.

Стратегія національної безпеки України 2020 р. (далі – Стратегія) ґрунтується на таких основних засадах [68, с. 63]:

- *стримування* – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

- *стійкість* – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

- *взаємодія* – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед із державами-членами ЄС і НАТО, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Основним завданням держави у сфері воєнної безпеки є розвиток потенціалу *стримування*. У цьому завданні безумовним пріоритетом є боєздатні Збройні Сили України, підготовлений і вмотивований військовий резерв та ефективна територіальна оборона, які у поєднанні зі спроможностями інших органів сектору безпеки і оборони здатні завдати неприйнятних для противника втрат на землі, у повітрі, на морі та у кіберпросторі, що унеможливить реалізацію його агресивних намірів [68, с. 73].

Основним елементом системи забезпечення воєнної безпеки безумовно є сектор безпеки і оборони України. Сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України. Діяльність цих суб'єктів перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України,

за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складників сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України.

Аналіз наукових джерел засвідчує, що поняття «сектор безпеки і оборони» здебільшого застосовують як узагальнювальну назву сукупності військових формувань держави, правоохоронних та державних органів управління ними, спрямованих на забезпечення воєнної, а не національної безпеки загалом. Тобто більшість фахівців визначають сектор безпеки і оборони як складник загального сектору безпеки держави або як «підсистему системи забезпечення національної безпеки». Це адекватний підхід, узгоджений із чинним законодавством, яким воєнна безпека визначена як складник національної безпеки України [45]. За Законом «Про національну безпеку України», до складу сил безпеки й оборони належать:

- Міністерство оборони України;
- Збройні Сили України;
- Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС);
- Національна гвардія України;
- Національна поліція України;
- Державна прикордонна служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Служба безпеки України (далі – СБУ);
- Управління державної охорони України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Державна спеціальна служба транспорту;

– Апарат Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО);

– розвідувальні органи;

– центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики тощо [45, с. 312].

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, з метою досягнення необхідних можливостей складниками цього сектору, передбачено [105, с. 543]:

– удосконалення законодавчої бази;

– централізацію управління сектором безпеки і оборони й міжвідомчу координацію та взаємодію його складників;

– оптимізацію процесів стратегічного планування;

– введення інтегрованої системи освіти, бойової і спеціальної підготовки персоналу;

– оптимізацію функцій і завдань суб'єктів сектору безпеки і оборони;

– налагодження спільної підготовки органів державного управління та сил безпеки і оборони;

– модернізацію систем забезпечення;

– удосконалення бюджетної політики у секторі безпеки і оборони;

– розвиток механізмів демократичного цивільного контролю над складовими сектору безпеки і оборони;

– розвиток системи військово-патріотичного виховання.

Водночас нові загрози зумовлюють необхідність посилення взаємодії військових структур із цивільною владою і правоохоронними органами, що є важливим у разі подолання таких серйозних ситуацій, як терористична атака, організована злочинність, наркоторгівля, контрабанда. Нова концепція розвитку сектору безпеки і оборони пропонує зміцнити бойовий потенціал Збройних Сил України, інших складників сил оборони шляхом [105, с. 54]:

– зростання рівня боєготовності та боєздатності;

– підвищення якості та інтенсивності підготовки військ (сил);

– трансформації професійної культури на основі доктринальних підходів і принципів командування й контролю, підготовки, освіти НАТО;

– удосконалення та розвитку на основі сучасних технологій систем управління, телекомунікацій, розвідки, логістики;

– професіоналізації військової служби, розвитку територіальної оборони і служби в резерві;

– модернізації системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, а також допризовної підготовки та військово-патріотичного виховання молоді;

– поліпшення правових, матеріальних, психологічних та соціальних умов служби;

– оснащення новими, зокрема високотехнологічними, зразками озброєння і військової техніки;

– посилення взаємодії усіх органів сектору безпеки і оборони для виконання спільних завдань;

– ефективного впровадження державної політики забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [106, с. 32].

Основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджуватимуться на відновленні та підтриманні на належному рівні обороноздатності держави. Для подальшого аналізу функцій та завдань сектору безпеки і оборони та його основного складника – сил безпеки і оборони – слід розглянути питання визначення основних дефініцій. Законом «Про національну безпеку України» визначається низка категорій.

1. Воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз.

2. Громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

3. Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного спрямування.

4. Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

5. Сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

6. Сили оборони – Збройні Сили України, а також інші, утворені відповідно до законів України, військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [46, с. 75].

Як визначено ст. 1 Закону України «Про оборону України», оборона України – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [91, с. 135].

Основи цієї системи, її організації, забезпечення та керівництва, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій та посадових осіб, права й обов'язки громадян у сфері оборони визначені Конституцією України та іншими законодавчими й нормативно-правовими актами України.

Згідно з коментарем до Кримінального кодексу України, державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань із боку злочинних

організацій, груп чи осіб [108, с. 324]. За часів колишнього СРСР поняття «національна безпека» більшою мірою ототожнювалося із поняттям «державна безпека» (основними компонентами останньої були зовнішня безпека та воєнна безпека). Основною та вищою формою політичної організації суспільства є держава, що ґрунтується на трьох основних компонентах: нації, території та державному суверенітеті. Тому не випадково у західних наукових школах поняття «національна безпека» практично тотожне поняттю «державна безпека». Але це не може свідчити про відсутність розмежування цих понять.

Основним військовим формуванням сил безпеки є Національна гвардія України, яка, відповідно до Закону «Про Національну гвардію України», виконує завдання із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, бере участь у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройної агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також виконує завдання територіальної оборони [52, с. 83]. Законом визначено, що у мирний час Нацгвардія входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Стратегічне керівництво Нацгвардією здійснює Президент України через Генеральний штаб Збройних Сил України, що зазначено у відповідному указі Президента про введення воєнного стану, затвердженого Верховною Радою.

Під час воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України. НГУ входить до складу сил оборони та, виконуючи покладені на неї завдання, взаємодіє з іншими правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням [52, с. 325].

Із прийняттям Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (2015 р.) в Україні відбувається реформування всіх його складників, зокрема системи правоохоронних органів та військових формувань. Події останніх років також змусили докорінно змінити роль і місце НГУ в секторі безпеки і оборони. Одночасно з розширенням правоохоронних функцій (наприклад, захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом, забезпечення охорони органів державної влади, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб, участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій тощо) важливого значення у діяльності новоствореної структури набули суто військові функції.

Для того, щоб НГУ була спроможною виконувати широкий перелік військових завдань було збільшено її чисельність, відновлено частини та з'єднання оперативного призначення. Значне посилення бойового потенціалу НГУ за низкою показників наблизило її до рівня Збройних Сил України [103]. Тому після врегулювання збройного конфлікту може виникнути питання щодо доцільності існування в державі двох структур із потужним військовим потенціалом. З огляду на це виникає питання щодо визначення ролі та місця НГУ в системі забезпечення національної (державної безпеки). Національна гвардія України як суб'єкт системи забезпечення державної безпеки, відповідно до визначальних концептуальних та стратегічних нормативно-правових актів, здійснює як правоохоронні, так і військові функції, а отже, є підстави стверджувати про унікальність цього військово-правоохоронного формування.

Національна гвардія наразі має обмежені можливості для виконання визначених Законом України «Про Національну гвардію України» завдань із охорони громадського порядку, забезпечення громадської та державної безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, участі у заходах із припинення збройних конфліктів та інших

провокацій на державному кордоні, а також участі в операціях Збройних Сил в особливий період та інших кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці [52, с. 43].

Основними причинами виникнення невідповідності між обмеженими можливостями та зростаючими потребами НГУ стали:

- незавершеність процесу її переоснащення спеціальною технікою, сучасним озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв'язку для ефективного виконання визначених завдань;

- недосконалість системи логістики, медичного забезпечення та реабілітації;

- незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування Національної гвардії з дотриманням прийнятих у НАТО принципів реалізації кадрової політики;

- незавершеність формування військових частин (підрозділів) оперативного призначення, загонів спеціального призначення Національної гвардії;

- неналежний рівень бойової та спеціальної підготовки військовослужбовців для виконання завдань в умовах суттєвих змін у бойовій і оперативній обстановці, низький рівень підготовки військовозобов'язаних та резервістів унаслідок відсутності протягом тривалого часу навчальних зборів;

- незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав-членів ЄС та НАТО;

- недосконалість нормативно-правового забезпечення виконання завдань, а також організації взаємодії під час реалізації визначених законом функцій із іншими складниками сектору безпеки і оборони, зокрема з урахуванням нових викликів;

- неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами;

- недостатній обсяг фінансування з урахуванням збільшення обсягу завдань Національної гвардії;

- недостатній обсяг військових запасів озброєння, військової техніки, боєприпасів та інших матеріально-технічних засобів [109].

Такий стан справ обумовлює нагальну потребу в нарощуванні можливостей Національної гвардії та розвитку спроможності [109].

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, введеною в дію Указом Президента України від 14.03.2016 р., основною метою розвитку Національної гвардії України є створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складниками сектору безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань і ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці [105, с. 53]. У зазначеній концепції здійснено розподіл відповідальності складників сектору безпеки і оборони України, зокрема НГУ, за організацію планування, реагування на загрози під час виконання завдань за призначенням. Національна гвардія у більшості кризових ситуацій для планування, реагування та застосування сил і засобів має рольову функцію «бере участь», тільки у сценарії «збройний конфлікт всередині держави» має рольову функцію «головна відповідальність». Але наразі виникає проблема в реалізації цієї функції внаслідок відсутності відповідного правового врегулювання цього концептуального положення. Окрім того, є певна невизначеність у розумінні поняття «збройний конфлікт всередині держави» і його відповідності визначеному нормами міжнародного права поняттю «збройний конфлікт неміжнародного характеру». Така ж правова невизначеність стосується поняття «незаконне збройне формування» і, відповідно, його кваліфікації. Особливо важливо мати правову кваліфікацію в умовах застосування латентних методів ведення війни.

Потребує правового вдосконалення процес підпорядкування НГУ в разі введення воєнного стану. Якщо, за чинним законом, «під час дії воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України», то Законом України «Про національну безпеку України» пропонується інше підпорядкування: «на період дії воєнного стану за рішенням Президента України – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України Національна гвардія України входить

до складу сил оборони та підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України». Хоча віднесення НГУ до «сил оборони» теж є проблематичним [52, с. 52].

Процес державного управління розвитком Національної гвардії України, як і решти складників сектору безпеки, у нових умовах складної воєнно-політичної та суспільно-політичної обстановки потребує системної узгодженості підпроцесів цілепокладання, законодавчого і нормативно-правового врегулювання та організації діяльності з урахуванням певних обмежень, а також оцінювання ефективності державного управління.

Відсутність узгодженості здійснення управлінських впливів спричиняє виникнення проблем у сталому розвитку НГУ, а саме порушення строків реалізації етапів стратегій, концепцій, державних програм, планів тощо. Своєю чергою, останнє не дасть змоги забезпечити потрібний рівень безпеки та обороноздатності країни.

Вирішення органами державного управління таких проблем залежить від якісного та своєчасного наукового обґрунтування способів усунення суперечностей [103, с. 42].

Головна проблема НГУ як правоохоронної структури держави полягає у визначенні допустимих меж застосування сил і засобів під час охорони громадського порядку та припинення масових заворушень. Практика реагування складників сектору безпеки України на останні кризові ситуації засвідчила, що наразі виконання завдань за призначенням правоохоронними органами та військовими формуваннями неможливе без налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії. Сучасна взаємодія НГУ, правоохоронних органів та військових формувань України під час виконання завдань за призначенням потребує негайного реформування [105, с. 43].

Національна гвардія України взаємодіє з іншими правоохоронними органами з метою посилення протидії організованим злочинним угрупованням (зокрема міжрегіонального та транснаціонального спрямування, створеним на етнічній основі, які мають корумповані зв'язки), а також для запобігання, розкриття та розслідування злочинів, вчинених організованими злочинними групами і організаціями.

Доцільно наголосити на тому, що взаємодія НГУ з правоохоронними органами та військовими формуваннями України зумовлена низкою чинників та має об'єктивний зміст.

1. Принциповою основою для тісної взаємодії є спільність цілей суб'єктів, що належать до системи МВС (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України тощо). Кожна з цих підсистем реалізує низку взаємопов'язаних і взаємозумовлених завдань відповідно до своєї компетенції. Ефективне здійснення кожним із цих самостійних підрозділів завдань і функцій, які для них є спільними і коло яких постійно розширюється й ускладнюється, досягнення позитивних кінцевих результатів діяльності можливі лише тоді, коли їхні дії будуть чітко узгоджені, а зусилля об'єднані.

2. Національна поліція України та Національна гвардія України не володіють потрібним комплексом сил та засобів для здійснення значної кількості завдань у сфері забезпечення національної (внутрішньої) безпеки.

НПУ не має військових формувань у своєму підпорядкуванні, у неї немає можливостей відповідними силами й засобами виконувати завдання з ведення пошуку на місцевості з метою виявлення та затримання злочинців, із припинення масових заворушень, забезпечення громадської безпеки під час проведення суспільно-політичних і спортивно-масових заходів у населених пунктах. З іншого боку, частини і з'єднання Національної гвардії України не мають відповідних сил та засобів, наявних у Національній поліції України [14, с. 64].

Необхідність організації взаємодії Національної поліції України, інших правоохоронних органів і військових формувань із Національною гвардією України зумовлена організаційними та правовими чинниками. Найважливішим серед них є правовий – об'єктивно, стабільно існуюча потреба всього українського суспільства та його членів у належному порядку й безпеці. Задовольнити цю потребу можна лише об'єднаними зусиллями всіх сил і засобів, наявних у розпорядженні цих органів. Отже, взаємодією НГУ з правоохоронними органами та військовими формуваннями України

є спільна, узгоджена та систематизована діяльність Національної гвардії України з уповноваженими органами публічної адміністрації щодо захисту й охорони життя, прав, свобод та законних інтересів громадян, суспільства і держави від протиправних дій шляхом виконання службово-бойових завдань із охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних збройних формувань, забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, відсічі збройної агресії проти України.

Національна гвардія України пройшла три етапи становлення, перш ніж набула свого сучасного статусу. Це відображається у типах озброєння, що використовується: від зразків регулярної армії, успадкованих від першого формування Національної гвардії (1991 – 2000 рр.) до озброєння типу SWAT у період функціонування внутрішніх військ (2000 – 2014 рр.) та парамілітарних сил, які мають легше порівняно з регулярною армією озброєння, проте менший час реагування [109, с. 52].

Президент України В. Зеленський у 2019 р. подав законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України» № 1007, де було запропоновано вивести її з підпорядкування Міністра внутрішніх справ і підпорядкувати безпосередньо Президентові України [110]. Формальною метою проекту було унормування, спрямування та координація діяльності Національної гвардії України, забезпечення реалізації державної політики у цій сфері, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку. Законопроект містив положення про те, що діяльність Нацгвардії спрямовується Президентом через командувача НГУ, який здійснює безпосереднє керівництво Національною гвардією. У Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» № 3105, який передбачає суттєве розширення повноважень НГУ, що наразі підпорядковується МВС [111]. Офіційно цим законопроектом запропоновано посилити правоохоронні повноваження Національної гвардії України в частині виконання завдань із охорони громадського

порядку та забезпечення громадської безпеки. Нагадаємо, що наділення НГУ функціями охорони громадського порядку (поліцейськими функціями) прямо суперечить ч. 4 ст. 17 Конституції України, яка забороняє використовувати Збройні Сили України та інші військові формування для обмеження прав і свобод [21]. А процедура призначення командувача НГУ Президентом за поданням Міністра внутрішніх справ суперечить п. 17 ч. 1 ст. 106 Основного Закону, відповідно до якого Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань одноосібно без жодних подань та погоджень. Йдеться про те, що військові посадові особи Національної гвардії України не визначені Кодексом про адміністративні правопорушення суб'єктами, наділеними повноваженнями на постійній основі: складати протоколи про адміністративні правопорушення, затримувати та доставляти правопорушників до уповноважених державних органів, здійснювати особистий огляд громадян та огляд їхніх речей тощо. Окрім того, до правових колізій належить покладена на НГУ функція конвоювання засуджених. На думку фахівців, НГУ не має виконувати охоронні функції. Їх доцільно передати Управлінню державної охорони, Службі судової охорони та Національній поліції (поліції охорони і спеціальній поліції). Конвойні функції варто покласти на органи, у віданні яких перебувають конкретні місця обмеження волі. Патрульні та розшукові функції (охорона громадського порядку) доцільно передати патрульній, кримінальній поліції та поліції особливого призначення [111, с. 64].

Проте в такому разі НГУ фактично дублюватиме функції Збройних Сил України. Тому доцільним є об'єднання Нацгвардії з Військовою службою правопорядку у ЗСУ та визначення повноважень цього формування таким чином, щоб воно могло здійснювати правоохоронні (поліцейські) функції в умовах воєнного стану. Наразі Нацгвардія України не має доктрини, яка, подібно до аналогів у країнах-членах НАТО, окреслювала б роль і місце органів військового управління, командирів (начальників) усіх рівнів, порядок і принципи взаємодії всередині структури на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях щодо виконання повсякденних

завдань і забезпечення підготовки до виконання завдань у майбутньому. Важливо, щоб доктрина Національної гвардії України не суперечила національним нормативним документам як з питань оборони, так і з питань безпеки, та була сумісною з доктринами країн-партнерів [112].

3.2 Національна гвардія України в системі сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану

У сучасних умовах геополітичної нестабільності та зростаючих загроз національній безпеці України питання ефективного функціонування сил безпеки держави набуває особливої актуальності. Серед ключових елементів цієї системи важливе місце належить Національній гвардії України, яка відіграє унікальну роль у забезпеченні внутрішньої безпеки та правопорядку, особливо в умовах надзвичайного стану.

Дослідження місця та ролі НГУ в системі сил безпеки України під час дії правового режиму надзвичайного стану є важливим для розуміння механізмів взаємодії різних силових структур, оптимізації їхньої діяльності та підвищення ефективності реагування на кризові ситуації. Це питання набуває актуальності в контексті триваючих процесів реформування сектору безпеки і оборони України та адаптації національного законодавства до стандартів НАТО [112, с. 65].

Актуальність проблематики забезпечення публічної безпеки та порядку зумовлена зростанням криміногенного потенціалу в різних сферах суспільного життя. Це явище детерміноване комплексом негативних процесів, асоційованих із трансформацією суспільних відносин, економічною нестабільністю, соціальною стратифікацією та модифікацією механізмів соціального управління.

У контексті вищезазначеного, актуалізується наукова проблема розроблення ефективної системи організаційно-управлінських заходів, орієнтованих на силове регулювання відповідного сегменту соціальних взаємодій. Ці взаємодії, за умови формування науково обґрунтованої концепції публічної безпеки, інтегруватимуть

стратегічні та тактичні аспекти системної діяльності правоохоронних органів і військових формувань, зокрема й Національної гвардії України.

Важливим компонентом цієї системи має стати механізм адекватного реагування на динаміку оперативної ситуації, що ґрунтується на об'єктивному оцінюванні стану публічної безпеки та порядку, врахуванні накопиченого досвіду, а також комплексному аналізу міжнародної практики застосування аналогічних формувань у розвинених країнах світу [112, с. 75].

У 2014 р. актуалізувалася проблема забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності України. Однак компоненти сектору безпеки і оборони продемонстрували недостатню ефективність у реагуванні на тогочасні безпекові виклики. Суб'єкти, відповідальні за обороноздатність держави, виявили обмежену спроможність здійснювати превентивні заходи та протидіяти сучасним методам ведення гібридної війни [53, с. 432].

Зростання загроз національній безпеці стало каталізатором для концептуалізації та імплементації нової моделі збройних формувань, що характеризуються підвищеною мобільністю, автономністю та оперативною готовністю. Ця модель передбачає інтеграцію правоохоронних функцій із здатністю протистояти військовим загрозам [113, с. 134].

З метою розширення функціонального спектру та повноважень у галузі забезпечення воєнної та державної безпеки, Верховна Рада України 13 березня 2014 року ухвалила Закон України «Про Національну гвардію України» [52, с. 4]. Згідно з цим законодавчим актом, на основі існуючих з'єднань та військових частин внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України було сформовано нове військове формування зі значно розширеними функціональними обов'язками, завданнями та повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави [52, с. 32].

У процесі реформування правоохоронних органів України до функціонального спектру Національної гвардії України, на відміну від внутрішніх військ, було інкорпоровано низку стратегічних завдань державного значення.

Зокрема, до компетенції Національної гвардії України належать:

- протидія збройній агресії та захист конституційного ладу й територіальної цілісності держави від насильницьких посягань;
- участь у нейтралізації збройних конфліктів та провокацій на державному кордоні;
- залучення до спеціальних операцій з ліквідації незаконних збройних формувань;
- відновлення конституційного правопорядку у разі спроб насильницького захоплення державної влади;
- виконання завдань у умовах воєнного стану;
- реалізацію заходів територіальної оборони та охорону стратегічних об'єктів.

Варто акцентувати, що з метою посилення військового потенціалу НГУ в її структурі було ініційовано формування військових частин оперативного призначення.

У період 2015–2024-х років відбулися суттєві трансформації у нормативно-правовому забезпеченні національної безпеки України, а також у законодавчому визначенні функціонального призначення та інституційного позиціонування НГУ в системі органів сектору безпеки і оборони держави [112, с. 42].

Ключовими нормативно-правовими актами, що регламентують цю сферу, є прийняті Верховною Радою України Закони «Про правовий режим воєнного стану» та «Про національну безпеку України», а також затверджені Указами Президента України стратегічні документи, зокрема Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Крім того, Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку Національної гвардії України.

Варто зазначити, що до Закону України «Про Національну гвардію України» внесено істотні зміни, спрямовані на регламентацію її функціональних повноважень у сфері оборони.

Національна гвардія України як складова системи органів державної влади є ключовим інструментом реагування на ескалацію загроз національній безпеці до критичного рівня в оборонній та безпековій сферах.

Особлива актуальність цієї функції Національної гвардії виявляється в контексті асиметричних (гібридних) військових конфліктів та необхідності гнучкого маневрування силами протидії у відповідь на зміну вектора агресії. Зокрема, це стосується переорієнтації зусиль потенційного агресора з нарощування зовнішньої загрози військового характеру на дестабілізацію внутрішньополітичної ситуації в країні [114, с. 32].

У контексті чіткої диференціації функціональних обов'язків між оборонними та безпековими структурами, доцільно акцентувати увагу на специфічному статусі Національної гвардії України. Законодавчо встановлено, що це військове формування характеризується дуальною природою, а саме: в умовах мирного часу Національна гвардія інтегрована до системи сил безпеки, тоді як під час введення воєнного стану набуває атрибутів сил оборони. Така юридична конфігурація детермінує унікальне положення НГУ в системі силових структур держави.

Аналіз положень Законів України «Про Національну гвардію України» та «Про Національну безпеку» щодо нормативно-правових засад функціонування, організаційної структури та компетенції НГУ дає змогу здійснити диференціацію 20 основних функцій цього формування на дві категорії:

- функції забезпечення державної та суспільної безпеки, а також захисту прав і свобод громадян (правоохоронні функції, характерні для сил безпеки);
- функції зміцнення обороноздатності держави (військові функції, притаманні силам оборони).

Також можна виокремити низку специфічних правоохоронних функцій, які реалізуються із застосуванням військових методів у мирний час та суттєво розширюються в умовах воєнного стану [115, с. 124].

У контексті повномасштабного вторгнення російської федерації на території України актуалізується питання оптимізації потенціалу Національної гвардії України щодо протидії багатовимірним загрозам. Ключовим аспектом є здатність підрозділів Національної гвардії України ефективно реагувати як на воєнні виклики, так і на

дестабілізацію громадської безпеки та правопорядку. Специфіка гібридного протистояння полягає в комплексному застосуванні агресором різноманітних інструментів впливу, де військова компонента не є домінантною, а її використання характеризується латентністю та офіційним запереченням.

У сучасних конфліктах спостерігається тенденція до зміщення акценту методів протистояння в напрямку широкомасштабного застосування невійськових заходів. Зокрема, активно залучаються політичні, економічні, інформаційні та гуманітарні інструменти впливу. Особливу роль відіграють масовані кібератаки, спрямовані на центри управління та енергетичну інфраструктуру, а також заходи з енергетичної ізоляції та обмеження постачання нафтопродуктів.

Характерною особливістю повномасштабної війни є те, що її початок є прямим актом відкритої збройної агресії. Водночас агресор ініціює деструктивні дії всередині країни-об'єкта, метою яких є стимулювання процесів внутрішньої дезінтеграції та саморуйнування. Отже, така війна є комплексною стратегією, що поєднує різноманітні методи дестабілізації та підриву цільової спроможності держави.

Інтеграція військових та правоохоронних функцій Національної гвардії України яскраво демонструється на прикладі бойових дій на лінії фронту, а саме в Донецькій, Луганській, Запорізькій, Херсонській, Харківській, Сумській областях. На цьому етапі НГУ була змушена ситуативно виконувати комплекс військових та правоохоронних завдань, що охоплювали такі заходи [115, с. 432]:

- ведення бойових дій на лінії зіткнення;
- здійснення наступальних операцій;
- ідентифікацію та нейтралізацію позицій сепаратистських угруповань;
- блокування дислокацій незаконних збройних формувань;
- реалізацію завдань територіальної оборони.

Водночас Національна гвардія України продовжує виконання повного спектру стандартних службово-бойових завдань правоохоронного характеру. Така багатовекторна діяльність підкреслює

унікальну роль НГУ як гібридної структури, що ефективно поєднує військові та правоохоронні функції в умовах комплексних загроз національній безпеці [111].

На підставі здійсненого аналізу можна дійти наступного висновку. Національна гвардія України є військовим формуванням, що виконує правоохоронні функції та займає особливе місце в системі безпеки і оборони держави. У мирний період вона класифікується як елемент сил безпеки, тоді як у воєнний час трансформується в компонент сил оборони.

Утримання Національної гвардії України є економічно виправданим, адже наявність військових формувань, здатних ефективно виконувати правоохоронні функції, дає змогу державі оптимізувати сили безпеки як у мирний період, так і під час протидії агресії в умовах дії правового режиму воєнного стану. В умовах дії правового режиму надзвичайного стану, а також в умовах повномасштабної війни росії проти України, Додатковою перевагою є можливість оперативного залучення підрозділів до забезпечення державної та громадської безпеки без необхідності додаткової підготовки [113, с. 45].

У сучасних умовах Національна гвардія України постає ефективним інструментом стримування та протидії потенційним збройним конфліктам на території держави, особливо на їхній ініціальній стадії. Це стосується як внутрішніх конфліктів, так і тих, що інспіровані зовнішніми силами.

Імплементация та розвиток державних правоохоронних інституцій з військовим статусом, спроможних ефективно протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам, є усталеною практикою європейських держав, інтегрованих до Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції у статусі військової установи [113, с. 35].

У контексті розвитку Національної гвардії України та набуття нею необхідних компетенцій для реалізації функцій, передбачених відповідним законодавством, в Україні функціонуватиме державний орган, здатний вирішувати комплексні завдання щодо забезпечення національної безпеки та оборони. Це цілком відповідатиме загальноприйнятим міжнародним стандартам та новітнім викликам у сфері забезпечення національної безпеки України.

Пріоритетним напрямком розвитку Національної гвардії на сучасному етапі є імплементація положень Закону України «Про національну безпеку України», а також внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну гвардію України» та супутніх нормативно-правових актів. Це необхідно для адаптації до актуальних вимог, врахування досвіду та рекомендацій європейських партнерів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

В умовах загострення суспільно-політичної ситуації в Україні, зумовленої повномасштабним вторгненням російської федерації та безпосереднім втручанням в усі суспільні процеси України, є потреба акумуляції зусиль усіх складників сил безпеки і оборони з огляду на комплексність загроз, що виникають перед країною. Тому, як ЗСУ, так і НГУ, мають діяти злагоджено і виконувати завдання в межах своїх компетенцій, визначених законом. А розділяти питання на окремо безпекові або оборонні можна буде лише після закінчення війни з російською федерацією, бо питання забезпечення територіальної цілісності держави, збереження громадського миру, свобод і прав громадян є взаємопов'язаними. Неврахування цього факту може призвести до зростання соціальної напруженості, а у підсумку – до руйнації державного організму. Проблеми та завдання формування єдиного консолідованого державного управління складниками сектору безпеки і оборони за сучасних умов дедалі актуалізуються та потребують своєчасного вирішення як у науковому, так і в законодавчому та організаційному аспектах. Для цього необхідно вдосконалити законодавство, закріпити і визначити в ньому сектор безпеки і оборони як складник системи національної безпеки, виокремити його ознаки, призначити керівний склад, визначити структуру, механізми функціонування та систему державного управління ним як у мирний час, так і в умовах кризових ситуацій, особливого періоду чи воєнного стану, уточнити завдання та порядок взаємодії його складників і застосування у передбачених законодавством випадках.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

У висновках монографії здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в комплексному багаторівневому дослідженні адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, а також окресленні напрямів удосконалення норм чинного законодавства, об'єднання та приведення до єдиного алгоритму теоретичних положень, які містять елементи наукової новизни та мають практичну значущість. Відповідно до поставленої мети, завдань, об'єкта та предмета дослідження, сформульовано такі висновки:

1. На сучасному етапі наявна особлива група нормативно-правових актів, що сукупно становлять «надзвичайне законодавство», характерною ознакою якого є правове регулювання специфічного виду відносин, що виникають унаслідок настання певних надзвичайних обставин. Таке законодавство ґрунтується на нормах міжнародного права, набуває чинності на визначений строк, передбачає обмеження конституційних прав і свобод певних суб'єктів.

Правові норми, що становлять інститут надзвичайного стану, імплементовані в низку законодавчих і підзаконних актах України. Оскільки ці акти належать до різних галузей права, інститут надзвичайного стану має комплексний характер. Попри це, інститут надзвичайного стану має переважно адміністративно-правовий характер, оскільки його юридична конструкція будується на підставі норм адміністративного права.

2. Правовий режим надзвичайного стану слід розглядати як певну систему, спрямовану на ліквідацію надзвичайного стану. Система забезпечення правового режиму надзвичайного стану передбачає три складники (підсистеми): нормативну, організаційну та матеріальну.

Ознаками правового режиму надзвичайного стану є: особливий порядок діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; часова обмеженість (вводиться на суворо визначений строк – 30 діб на всій території України, не більше ніж 60 діб в окремих її місцевостях,

у деяких випадках може бути продовжений Президентом України, але не більше ніж на 30 діб); спеціальні підстави введення – режим запроваджують у разі виникнення надзвичайних ситуацій та інших чинників небезпеки, що передбачених законом, урегулювання яких без застосування надзвичайних засобів неможливе; спеціальна процедура введення правового режиму – загалом в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України, що підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України; перерозподіл владних повноважень, розширення компетенції органів державної влади, відповідальних за реалізацію правового режиму надзвичайного стану; відповідне обмеження правового статусу особи, за якого в умовах дії режиму застосовують заходи щодо обмеження прав і свобод людини й громадянина.

3. Правовий режим надзвичайного стану зумовлює істотну зміну правового статусу суб'єктів правовідносин. Компетенція органів державної влади розширюється переважно шляхом обмеження прав і свобод громадян та юридичних осіб. В умовах дії правового режиму надзвичайного стану можуть бути застосовані такі заходи: особливий режим в'їзду та виїзду, обмеження свободи пересування; заборона проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових зібрань; уведення комендантської години й цензури; встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; заборона проведення виборів до представницьких органів влади.

Правовий режим надзвичайного стану є системою правових норм переважно адміністративного характеру. Його зміст полягає насамперед в обмеженні прав і свобод громадян, прав юридичних осіб, зміні повноважень органів державної влади. Цей режим вводять на певній території за наявності відповідних обставин з метою нормалізації суспільної ситуації. Він створює певний вектор у реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. Введення зазначеного режиму має особливий обмежувальний характер у механізмі засобів юридичного впливу, оскільки заздалегідь приймається рішення

про адміністративно-правові заборони, які спрямовують поведінку громадян у жорстке адміністративно-правове русло: дозволеним є лише те, що безпосередньо не заборонено законом.

4. Публічна безпека – це особливий стан громадянського суспільства, за якого немає загрози життю та здоров'ю людей, забезпечено функціонування державних органів, підприємств, установ й організацій.

Публічна безпека як об'єкт правового режиму надзвичайного стану охоплює відносини, спрямованих на запобігання або усунення загроз життю та здоров'ю людини, що можуть виникнути внаслідок дії штучних або природних джерел підвищеної небезпеки. Належне забезпечення публічної безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст та ефективність сприяють стабільності суспільства й задоволенню життєвих потреб громадян. Нині однією з найістотніших проблем у розробленні концепції внутрішньої безпеки України є невизначеність і незбалансованість у соціальному розрізі інтересів суспільства, держави, різних соціальних груп, особистості. Найважливішим аспектом у реагуванні на ситуації в умовах правового режиму надзвичайного стану є формування єдиного правового регулювання попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що забезпечує координацію ухвалення рішень органами державної влади.

5. До системи управління в умовах надзвичайних ситуацій належать: оперативні штаби поліції; штаби військових частин Національної гвардії України; штаби інших органів (підрозділів), що залучаються до дій в особливих умовах. У виняткових випадках доцільно створювати спільний оперативний штаб – орган оперативного управління силами й засобами МВС України та Служби безпеки України. Центральне місце в управлінні оперативним штабом в особливих умовах посідає його керівник, який координує зусилля всіх співвиконавців задля досягнення спільної мети.

6. Національна гвардія України за своїм призначенням і функціями має буди одним із головних суб'єктів системи забезпечення державної безпеки. Крім того, результати аналізу основних напрямків

діяльності НГУ, закріплених у ст.2 Закону України «Про Національну гвардію України», свідчать про їхню взаємопов'язаність із настанням певних адміністративно-правових режимів.

7. Події останніх років зумовили необхідність переосмислення ролі та місця НГУ в секторі безпеки і оборони України. Для забезпечення спроможності НГУ виконувати широкий спектр військових завдань у зоні бойових дій було збільшено її чисельність, відновлено частини і з'єднання оперативного призначення. Значне посилення бойового потенціалу НГУ за окремими показниками спроможностей наблизило її до Збройних Сил України.

8. Національна гвардія України як суб'єкт системи забезпечення державної безпеки, відповідно до визначальних концептуальних та стратегічних нормативно-правових актів, виконує службово-бойові завдання у мирний час, в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та в особливий період. НГУ здійснює як правоохоронні, так і військові функції, що підтверджує унікальність цього військового формування як інституції з правоохоронними функціями.

9. Процес державного управління розвитком Національної гвардії України, як і решти складників сектору безпеки і оборони, у нових умовах складної воєнно-політичної та суспільно-політичної обстановки потребує системної узгодженості підпроцесів цілепокладання, законодавчого і нормативно-правового врегулювання та організації діяльності з урахуванням певних обмежень, а також оцінювання ефективності державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мальцев В.В. Соціально-правова природа режиму надзвичайного стану. Спільнота. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ru/article/id-1761/> (дата звернення: 06.07.2019).
2. Судовий контроль за дотриманням прав і свобод людини в умовах спеціальних правових режимів / за заг. ред. В. М. Стефанчука. Київ : Юрінком Інтер, 2022. 248 с.
3. Кузніченко С. О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 37 с.
4. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 36 с.
5. Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2015. 40 с.
6. Бідей О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності ОВС за умов надзвичайного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 16 с.
7. Бібік В. В. Адміністративно-правовий статус режимів особливих адміністративно-територіальних утворень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України. Київ, 2011. 21 с.
8. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
9. Колінко Я. А. Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 20 с.

10. Васильків Ф. Ф. Адміністративно-правовий режим та діяльність органів внутрішніх справ у районі проведення спецоперації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ПВНЗ «Львів. ун-т бізнесу та права». Львів, 2012. 20 с.
11. Азаров Ю. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2013. 21 с.
12. Барабаш О. В. Адміністративно-правове регулювання при забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2014. 16 с.
13. Ковалів М. В., Рутар А. І., Павлишин Ю. В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2015. Вип 2. С. 180–188.
14. Ситник Г. П., Андреев С. О. Особливості соціальних надзвичайних ситуацій та проблеми їх класифікації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 34–40.
15. Горбулін В. П., Власюк О. С., Лібанова Е. М., Ляшенко О. М. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія. Київ : НІСД, 2015. 474 с.
16. Тютюнник В., Горovenko В. Удосконалення засад правового режиму надзвичайного стану. *Віче*. Київ, 2015. № 19/20 (399/400). С. 10–12.
17. Сірик Д. С. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану під час виникнення масових заворушень. *Вісник прокуратури*. Київ, 2016. № 7. С. 44–47
18. Атаманчук Т. Принципи адміністративно-правових примусових заходів в умовах надзвичайного стану. Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. дню науки юридичного ф-ту, м. Київ, 22 травня 2015 р. Київ, 2015. 63 с.
19. Кривенко О. В. Особливості діяльності Національної гвардії України в умовах надзвичайного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпро, 2016. № 1 (80). С. 24–28.

20. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. Дата оновлення: 28.05.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 05.04.2024).
21. Конституція України : від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 06.03.2024).
22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 р. Дата оновлення: 02.10.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 15.12.2023).
23. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : від 16.12.1966 р. Дата оновлення: 19.10.1973. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995> (дата звернення: 10.10.2023).
24. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2002. 336 с.
25. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 38 с.
26. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17.05.2012 р. № 4765-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 15. Ст. 99.
27. Александров Ю. В., Дудоров О. О., Клименко В. А., Мельник М. І. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. 3-тє вид., переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 744 с.
28. Michigan Law. University Of Michigan. URL: <https://repository.law.umich.edu/mjil/> (дата звернення 06.03.2024).
29. Новий тлумачний словник української мови: 42000 слів : для студ. вищ. та середніх навч. закл. : у 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ, АКОНІТ, 2000. Т. 1. А–Е. 910 с.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2001. 1440 с.

31. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. Київ : Українська Радянська Енциклопедія, 1974. 886 с.
32. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр.енцикл., 2002. Т. 4. Н–П. 717 с.
33. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1 : А–Е. 992 с.
34. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богущкий В. В. Адміністративне право : підручник. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.
35. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.
36. Померанський І. Декілька суджень щодо значення та співвідношення термінів «надзвичайний стан», «режим надзвичайного стану», «надзвичайна ситуація». Право України. 2016. № 4. С. 89–99.
37. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. Курс адміністративного права України: підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юринком Інтер, 2013. 872 с.
38. Крестьянінов О. О. Правове регулювання митних режимів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 23 с.
39. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена рез. 217 Ф (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 12.01.2024).
40. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
41. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
42. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
43. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122.

44. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
45. Про національну безпеку України : Закон України від 22.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
46. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
47. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 р. № 1908-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 42. Ст. 348.
48. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 791 а-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 198.
49. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру : Закон України від 08.06.2000 р.
50. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35, Ст. 237.
51. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
52. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.
53. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
54. Про Цивільну оборону : Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 14. Ст. 124.
55. Про Збройні сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
56. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

57. Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
58. Земельний кодекс України: від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
59. Водний кодекс України : Закон України від 06.07.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189
60. Організація сектору безпеки і оборони : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Овчаренка. Київ : КІ НГУ, 2023. 316 с.
61. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
62. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
63. Про дорожній рух: Закон України від 30.07.1993 р. № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.
64. Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.07.2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
65. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.07.1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
66. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26.01.1993 р. № 2931-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 11. Ст. 87.
67. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF> (дата звернення: 06.05.2024)
68. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2352.

69. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16.02.2022 № 56/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 18. Ст. 984.
70. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні» : Указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 23. Ст. 784.
71. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (дата звернення: 13.06.2024).
72. Шаповалова І. О. Взаємодія суб'єктів службово-бойової діяльності в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. *Кримський юридичний вісник*. 2009. Вип. 3 (7). С. 184–200.
73. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 780 с.
74. Міжнародна міліцейська енциклопедія / за ред. О. П. Коренєва. Київ, Ін Юре, 2003. Т. 1. 280 с.
75. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 19 с.
76. Небеский Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 20 с.
77. Кривенда В. Ю. Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2008. 18 с.

78. Плохой І. І. Адміністративно-правові форми забезпечення органами держаної влади громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 20 с.
79. Шутий М. В. Громадська безпека: регулювання та організація діяльності щодо її охорони : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2011. 20 с.
80. Ільницький О. М. Організаційно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.
81. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами національної поліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 20 с.
82. Азаров Д. С., Гришук В. К., Савченко А. В. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.
83. Кузнецов В. В., Савченко А. В. Кримінальне право України: питання та задачі для підготовки до вступних, семестрових та державних екзаменів : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Джужі. 2-ге вид., доп. та переробл. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 392 с.
84. Завістовський О. Д. Професійна, службова та службово-бойова діяльність Національної поліції: сутність та розмежування понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 12. С. 258–262. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270730/266178> (дата звернення: 14.11.2023).
85. Мурашко А. М. Реалізація державної політики у сферах національної безпеки і оборони на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Національний університет «Чернігівська політехніка». Чернігів, 2021. 18 с.
86. Словник української мови : в 20 т. / редкол.: В. М. Русанівський та ін. Київ : Наук. думка, 2010. Т. 1: А-Б. 430 с.
87. Словник синонімів української мови : в 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк та ін. Київ : Наук. думка, 2006. Т. 1. 1026 с.

88. Чуваков А. О. Безпека: соціально-політична сутність поняття. Правова держава. 2014. № 18. С. 119–123.
89. Циганов В.В. Національна безпека України : посібник. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 100 с.
90. Корж І. Ф. Безпека: методологічні підходи до поняття. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 4. Vol. 1. Р. 68–72.
91. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106. [Вводиться в дію Постановою Верховної Ради № 1933-ХІІ від 06.12.1991 : Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 107].
92. Розбудова безпеки і оборони: збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / за ред. Філіпа Х. Флурі, Вітлема Ф. ван Ікелена; перекл. з англ. О. Михалочко. Женева – Київ, 2006. 383 с.
93. Демократичний нагляд за сектором безпеки в державах-членах : Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1713 (2005) від 23.06.2005 р. Рада Європи. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17360/html> (дата звернення: 17.08.2024).
94. Гончаренко Г. А. Управління сектором безпеки: поняття й сутність. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. Том 31 (70) Ч. 2 № 2. С. 40–46.
95. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п> (дата звернення: 11.03.2024).
96. Хитра О. Л. Особливості діяльності державної служби з надзвичайних ситуацій щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Вип. 32. С. 212–219.
97. Безега В. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки і оборони : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 200 с.

98. Бандурка О. М., Кузніченко С. О. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 120 с.
99. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009 № 2. 338–344 с. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_53.pdf.3 (дата звернення: 21.02.2024).
100. Дубко Ю. В. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах: монографія / за ред. О. М. Бандурки. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. 776 с.
101. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Наказ МВС України від 31.10.2016 р. № 1129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0085-17> (дата звернення: 04.04.2024).
102. Корнієнко М. В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2000. 16 с.
103. Белаї С. В., Годлевський С. О., Тупіков А. А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду. *Честь і закон*. 2017. № 2 (61). С. 22–29.
104. Про Воєнну доктрину України. Указ Президента від 15.06.2004 № 648/2004. [Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 555/2015 від 24.09.2015].
105. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України. Введено в дію Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. [Рішення Ради національної безпеки і оборони від 04.03.2016 скасовано на підставі Рішення Ради національної безпеки і оборони від 25.03.2021].

106. Про Стратегічний оборонний бюлетень України : введено в дію Указом Президента України від 17.09.2021 № 473/2021.
107. Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року : введено в дію Указом Президента України від 22.03.2017 № 73/2017. [Рішення скасовано на підставі Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021].
108. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.
109. Бабков Ю.П., Кочерга Д.А., Шаповал О.М. Проблеми державного управління розвитком національної гвардії України у сфері забезпечення національної безпеки і обороноздатності. *Честь і закон*. 2018. № 1. С. 9–16.
110. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України : проєкт Закону України № 1007 від 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241 (дата звернення: 04.03.2024).
111. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України : проєкт Закону № 3105 від 21.02.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68206 (дата звернення: 10.03.2024).
112. Нацгвардія починає розробку доктрини за принципами НАТО. *Цензор.НЕТ*. 2021. URL: <https://censor.net/ua/n3240402>.
113. Аллеров Ю. В., Кривенко О. В. Роль і місце Національної гвардії України у структурі сектору національної безпеки і оборони України. *Наука і оборона*. 2018. № 3. С. 3–9.
114. Мальцев В. В. Місце Національної гвардії України в системі сил безпеки в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий журнал*. 2024. № 7. С. 59–61.
115. Шмагайло І. В. Правоохоронна діяльність Національної гвардії в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2024. № 4 (95). С. 147–158.

Наукове видання

МАЛЬЦЕВ Віталій Вікторович

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ
В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Монографія

Редактор *О. С. Леднік*
Комп'ютерне макетування *Д. В. Кубайчук*

Формат паперу 60 × 90/16. Ум. друк. арк. 7,5. Наклад прим. Зам. № .

Видавець – Київський інститут Національної гвардії України.

Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 7696 від 08.11.2022 р.

вул. Оборони Києва, 7, м. Київ, 03179.