

9. Олуйко В. М. До питання про межі державної влади (критичні замітки) / В. М. Олуйко, Р. І. Кондратьєв // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 25-31.

10. Олуйко В. М. Проблеми адаптації законодавчого забезпечення діяльності державної служби до стандартів Європейського Союзу / В. М. Олуйко // Вісн. держ. служби України. - 2005. - № 1. - С. 43-47.

11. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

**Костянтин Протасенко,**  
*аспірант кафедри національної безпеки НАДУ*

## **Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні**

Проведено огляд основних нормативно-правових актів введення та забезпечення правового режиму надзвичайного стану в Україні. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні.

*Ключові слова:* надзвичайна ситуація, надзвичайний стан, нормативно-правові акти, військове командування, координація діяльності.

The review of basic laws and documents of the legislation of introduction and providing of the legal mode of the extraordinary state in Ukraine is conducted in the article. Recommendations in relation to an improvement normatively legal base of the mode of the extraordinary state of Ukraine are offered.

*Key words:* extraordinary situation, state of emergency, normative-legal acts, military command, co-ordination of activity.

*Постановка проблеми.* Жодна країна світу, незважаючи на рівень свого економічного розвитку, не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій, які характеризуються несподіваністю, швидкоплинністю, непередбачуваністю, переходом державних органів до надзвичайних методів управління й особливого методу регулювання суспільних відносин у всіх галузях життя, підвищеною небезпекою для нормального функціонування держави та життя і здоров'я громадян.

У відповідь на виникнення надзвичайних ситуацій державою може оголошуватися надзвичайний стан. Мета, порядок та умови введення надзвичайного режиму в будь-якій державі, види надзвичайних ситуацій, за яких вводиться надзвичайний державно-правовий режим, строк його дії, гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина в умовах дії надзвичайного стану та інше передбачається спеціальними законами [1].

Інші нормативно-правові акти визначають обставини, які можуть викликати введення надзвичайного стану; обґрунтування необхідності його

введення; межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; час, з якого вводиться, і строк, на який вводиться надзвичайний стан, та порядок його скасування; відповідні процедури щодо впровадження надзвичайного стану, враховуючи рамки повноважень, які матимуть державні органи, до компетенції яких належить здійснення державного управління в умовах надзвичайного стану та забезпечення правового режиму надзвичайного стану, а також повноважень, які можуть призвести до обмеження деяких громадянських прав; інші питання.

Будь-яка надзвичайна ситуація підсилює необхідність чітко визначеної, направленої на подолання та ліквідацію негативних наслідків цієї ситуації, поведінки органів державної влади та місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів держави, підприємств, установ та організацій, юридичних осіб, людини і громадянина.

Впровадження надзвичайного стану неодмінно веде до обмеження економічної, цивільної та політичної діяльності, а також деяких свобод громадян з метою подолання екстраординарних обставин, що призвели до небезпечної ситуації. У цьому зв'язку певні обмеження можуть бути повністю виправданими [2].

Водночас існує небезпека використання надзвичайного стану та введення безпідставних обмежень громадянських прав і свобод з метою нейтралізації політичних опонентів, перенесення дати проведення чергових виборів і таке інше, що було б набагато важче здійснити за нормальних обставин.

Для нашої країни, крім державно-інституціонального оформлення системи забезпечення надзвичайного стану, фінансового та ресурсного забезпечення ефективної діяльності відповідних органів в екстремальних ситуаціях, актуальним є також удосконалення нормативно-правового забезпечення режиму надзвичайного стану. У законодавстві України на сьогодні існують значні прогалини в питаннях введення та забезпечення правового режиму надзвичайного стану.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми, пов'язані з визначенням надзвичайного стану, порядком його введення, скасування та забезпечення не залишались без уваги науковців у різні часи.

Серед зарубіжних теоретиків слід відзначити праці Карла Шмітта "Диктатура", "Політична теологія", Джорджіо Агамбена "Надзвичайний стан", Вальтера Бен'яміна "До критики насильства" та ін.

У дореволюційний період дослідженням теорії надзвичайного законодавства присвячено праці В.Ф. Дерюжинського "Habeas Corpus Акт та його призупинення по Англійському праву", В.М.Гессена "Виключний стан", Я.М.Магазінера "Надзвичайно-указне право в Росії" та О.С.Алексєєва "Ви-

никнення надзвичайно-указного права та його політичне значення". Тобто навіть існував підхід щодо формування комплексної галузі - надзвичайно-указного права.

За радянських часів О.Гаврилов, Л.Биков, В.Єжов, Є.Григор'єв, В.Чхиквадзе піддавали нищівній критиці правовий інститут надзвичайного законодавства в "буржуазному" праві.

Враховуючи "молодість" надзвичайного законодавства для української юриспруденції, не можна не відмітити недостатність наукового дослідження цього інституту. Більшість праць присвячено або специфіці діяльності правоохоронних органів, або особливостям обмеження конституційних прав та свобод громадян [3].

*Формулювання цілей статті.* Сьогоднішня ситуація в Україні щодо надзвичайних ситуацій характеризується як надзвичайно складна. Тенденція зростання їх кількості, важкість ліквідації наслідків та нормалізації обстановки створюють серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку країни.

*Мета статті* - на підставі огляду нормативно-правових актів з питань введення та забезпечення правового режиму надзвичайного стану запропонувати рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* У Великому тлумачному словнику сучасної української мови надзвичайний стан визначається як тимчасовий особливий правовий режим у країні або в окремих її місцевостях, встановлений за надзвичайних умов на певний період [4].

У ст. 1 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" [5] це поняття викладено більш конкретно: "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 і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав та свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень".

Щодня у світі фіксуються тисячі подій, за яких відбувається порушення нормальних умов життя і діяльності людей та які можуть призвести або призводять до загибелі людей та/або до значних матеріальних втрат.

Нормативно-правове закріплення режиму надзвичайного стану не передбачає обов'язковість його введення, проте є механізмом, який у разі потреби може бути застосований.

Нормативно-правову основу правового режиму надзвичайного стану в Україні складають: Конституція [6] та закони України (основними з яких є: "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про правовий режим воєнного стану", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України", "Про правові засади цивільного захисту", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про об'єкти підвищеної небезпеки", "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про боротьбу з тероризмом"); міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (наприклад: Угода про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій або Міжнародний пакт "Про громадянські та політичні права" [7], що закріплює принципи дії надзвичайного стану, мету, умови та порядок введення, права і свободи, які не можуть бути обмежені в умовах дії цього конституційно-правового режиму); інші нормативно-правові акти (серед яких: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, державні стандарти України, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, до компетенції яких належить здійснення державного управління в умовах надзвичайного стану).

Основний Закон [6] закріплює право Президента України (п. 21 ст. 106) приймати у разі потреби рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголосити, у разі необхідності, окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень (указів) Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента (п. 31 ст. 85). У разі оголошення такого указу Президента Верховна Рада України збирається на засідання в дводенний строк без скликання (ст. 83).

Ратифікація парламентом рішення про введення надзвичайного стану, до речі, встановлена у більшості законодавчих систем світу, що важливо з метою недопущення зловживання повноваженнями введення надзвичайного стану та запобігання його необґрунтованому введенню.

Порядок введення надзвичайного стану уточнюється в частині другій ст. 6 Закону [5], тобто після підписання Указу про введення надзвичайного

стану Президент звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою в невідкладному порядку. Але при цьому не встановлений порядок дій у випадку, якщо Верховна Рада не затвердить рішення Президента.

За Конституцією (п. 19 ст. 92) правовий режим надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації визначаються виключно законами України.

Враховуючи особливий статус Криму, у п. 10 ст. 138 Конституції передбачено, а у ст. 5 Закону [5] конкретизовано, що ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях, крім Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України (тільки в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення), належить до відання й Верховної Ради (як представницького органу) Автономної Республіки Крим.

Згідно з Конституцією (ст. 64) в умовах надзвичайного стану можуть встановлюватись окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, вичерпний перелік яких наведений у Законі [5]. Також зазначеним законом (ст. 22) забороняється введення інших обмежень - це дає змогу забезпечити недоторканність основних громадянських прав і свобод людини та громадянина (частина друга ст. 64 Конституції).

Однією з найважливіших норм, які мають дотримуватись під час дії надзвичайного стану, є продовження повноважень цивільної влади як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях [2], що і закріплено у ст. 11 Закону [5].

Саме для цього Конституцією (ст. 83) встановлено, що в разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування надзвичайного стану.

А зважаючи на недоречність проведення будь-яких виборчих процесів в умовах надзвичайного стану у частині першій ст. 21 Закону [5] забороняється проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування. Водночас ні в Конституції, ні в іншому законодавчому акті не визначено, яким спеціальним актом скасовуються вже призначені вибори. Так само немає жодних пояснень ситуації, за якої перервані надзвичайним станом вибори, після його скасування, відновлюються: чи то призначаються інші, чи то автоматично продовжуються попередні.

У частині другій тієї ж самої статті Закону [5] визначається, що на період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк

повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України. Проте ні в Конституції України, ні у зазначеному законі не йдеться про продовження повноважень Президента у разі закінчення строку, на якій він був обраний, або про визначення посадової особи, на яку буде покладено виконання його обов'язків до обрання і вступу на пост нового Президента України.

Крім цього, Закон [5] вводить поняття "військове командування та його представники" й у ст. 10 встановлює, що військовим командуванням, якому у визначених цим Законом межах надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є:

- Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України;
- Служба безпеки України;
- Військова служба правопорядку у Збройних Силах України;
- Головне управління сил Цивільної оборони центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи - в разі введення надзвичайного стану за виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. При цьому не визначено розмежування повноважень між складовими військового командування, їх відповідальність, порядок підготовки та залучення сил і засобів.

Як відомо, основні завдання, що покладаються на центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, військові формування та правоохоронні органи держави, визначені у відповідних законах й інших нормативно-правових актах.

Відповідно до п. 5 ст. 6 Закону [5] органи державної влади, місцевого самоврядування, військового командування та органи, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, і межі їх додаткових повноважень зазначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану. Проте, зважаючи на довготривалу невирішеність соціальних проблем у переважній частині українського суспільства, яка сьогодні виступає одним із основних чинників виникнення та розвитку низки загроз у різних сегментах національної безпеки, з метою скорочення часу, необхідного для підготовки й адекватного реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру, що можуть виникнути, швидкоплинністю і непередбачуваністю їх розвитку, залученням різноманітних сил для нормалізації обстановки та відновлення правопорядку, а також застосуванням великої кількості засобів, доцільно заздалегідь підготувати та видати нормативно-правовий акт (наприклад, указ або розпорядження Президента України), в якому чітко

розмежувати повноваження між складовими військового командування, органами державної влади та місцевого самоврядування, визначити їх відповідальність, порядок підготовки та залучення сил і засобів.

Ще одним аргументом на користь видання такого акта Президента є координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, складових військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану. Адже така діяльність є досить різноплановою та повинна враховувати специфіку певного регіону.

Для координації дії зазначених органів, підприємств, установ і 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 з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій - ст. 14 Закону [5]. Але, як і у випадку з військовим командуванням, також не визначено їх відповідальність, завдання та повноваження, що доречно зробити завчасно.

*Висновки.* У різних державах світу законодавчі акти, що регламентують порядок введення і забезпечення виключних надзвичайних правових режимів, як правило, є ретельно розробленими, перевірені досвідом та враховують національні особливості. В Україні нормативно-правова база режиму надзвичайного стану потребує подальшого дослідження та вдосконалення.

У державі повинна існувати законодавча процедура введення Президентом України правового режиму надзвичайного стану, яка має рівною мірою передбачати право Верховної Ради України анулювати рішення Президента про введення надзвичайного стану.

Особливої уваги в подальшому заслуговує дослідження правового режиму надзвичайного стану, введеного через виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру.

Багатоплановість соціальних процесів, які відбуваються в Україні, глибина і масштаби соціальних проблем, наслідком яких є деформації та руйнування суспільного життя, соціальної бази політичної стабільності в державі, вимагають від держави більшого урахування у внутрішній політиці соціального чинника національної безпеки, що потребує відповідного нормативно-правового забезпечення та створення ефективних механізмів адекватного реагування при введенні надзвичайного стану через виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру.

### Список використаних джерел

1. Приходько Я. А. Надзвичайний стан: умови та підстави введення [Електронний ресурс] / Я. А. Приходько : (підсумки Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. "Простір і час сучасної науки" 24-26 квіт. 2008 р.). - Режим доступу : <http://intkonf.org/prihodko-ya-a-nadzvichayniy-stan-umovi-ta-pidstavi-vvedennya/>. - Назва з екрана.
2. Борн Г., Бойлер І., Ветцлинг Т. Надзвичайний стан [Електронний ресурс] / Г. Борн, І. Бойлер, Т. Ветцлинг // Вісн. Женевського центру демократичного контролю над збройними силами / ред. Девід Лоу, Джейсон Пауерс. - 2005. - Режим доступу : <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=F4ACE416-986E-CF7F-0022-F60D91AEA683&lng=uk>. - Назва з екрана.
3. Кузнiченко С. О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку / С. О. Кузнiченко // Форум права. - 2008. - № 1. - С. 245-249.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. - 2-ге вид. ВТС СУМ / голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпiнь : ВТФ "Перун", 2007. - 1736 с. - ISBN: 966-569-013-2.
5. Закон України про правовий режим надзвичайного стану // Відом. Верховної Ради України. - 2000. - № 23. - Ст. 176.
6. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
7. Про громадянські та політичні права : Міжнар. пакт, 16 груд. 1966 р., ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовт. 1973 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043). - Назва з екрана.

**Володимир Руликівський,**

*аспірант кафедри національної безпеки НАДУ*

### Система показників оцінювання впливу агропромислового комплексу на ефективність забезпечення продовольчої безпеки держави

У статті сформована система показників оцінювання ефективності забезпечення продовольчої безпеки, вибрані критерії, на основі яких сформульована цільова функція системи забезпечення продовольчої безпеки України.

*Ключові слова:* продовольча безпека, критерії продовольчої безпеки, продовольство, продукти харчування, система забезпечення продовольчої безпеки.

In the article the it is formed the system of the indicators of evaluation of efficiency of providing of food safety, it is chosen criteria which the objective function of the system of providing of food safety of Ukraine is formulated on its basis.

*Key words:* food safety, criteria of food safety, food, food stuffs, system of providing of food safety.

*Постановка проблеми.* Вирішення загальної проблеми забезпечення продовольчої безпеки України як складової економічної безпеки на сьогодні визначається як один з найважливіших напрямів національної безпеки Украї-