

## ТЕМА НОМЕРУ: «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ»



*Сергій Кузніченко,  
доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий співробітник  
Інститут законодавства  
Верховної Ради України*

УДК 342.95 (477)

### ***Щодо визначення напрямів реформування національної моделі інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів***

На сьогоднішній день питання, пов'язані з концептуальними засобами розбудови національної концепції надзвичайних правових режимів, все більш турбують вчених юристів в Україні. А провадження антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях вимагає докорінної зміни доктрини національної безпеки. Багато часу вчені-юристи недостатньо уваги приділяли дослідженню правовідносин в умовах надзвичайних ситуацій різної генези.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів, історично здійснювалось шляхом застосування заходів надзвичайного характеру. Різноманітні небезпечні

явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого в нормальних умовах. Правове регулювання в таких умовах пов'язане з поняттям надзвичайного адміністративно-правового режиму. У разі надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища, соціальне середовище виходить з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, тому звичайне законодавство не може врегулювати відносини, які складаються в таких умовах. Ці правові режими перебувають на межі правової системи з точки зору інтенсивності правообмежень. Вони необхідні для специфічного нормативного впливу на ситуацію, що склалася. Інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів – це концент-

рація влади і обмеження прав і основних свобод людини, але він нерозривно пов'язаний з реалізацією на практиці ідей та конструкцій правової держави. Безперечно, що даний інститут – зброя обоюдогостра. Відомо немало уроків з історії, які доводять, що надзвичайний режим може легко перетворюватися із засобу захисту демократії у засіб нападу на неї. Звідси метою цієї статті є визначення сукупності наукових завдань щодо формування новітньої національної концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. Автор ставить собі за мету побудову власної концепції удосконалення національної моделі надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні, визначення напрямів реформування названого інституту.

Інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів добре відомий світовій практиці та має свою історію і в нашій країні. Спочатку «законодавчоосадний стан» (як надзвичайний правовий режим) знайшов своє закріплення у Франції. Згодом досвід Франції був розповсюджений на всю Європу, а в ХХ столітті – й на інші частини планети. Найчастіше поняття «надзвичайні правові режими» застосовувалось в Австро-Угорщині щодо областей, населених національними меншинами та в царській Росії.

Доктриною адміністративного права в Україні визначено, що до надзвичайних режимів відносяться воєнний стан, надзвичайний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації. Така структура режимів в цілому відповідає національним моделям більшості країн сучасної Європи. На сьогодні на території нашої держави діє вже інший закон, що регулює відносини в умовах надзвичайного стану, а також закон, що регулює відносини в умовах воєнного стану. Крім того, Україна перша з країн колишнього радянського союзу прийняла Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”. 03.12.2005 року, у

зв'язку з захворюванням птахів високопатогенним грипом, в деяких населених пунктах Автономної Республіки Крим було введено надзвичайний стан. Із 2000 року в Україні декілька разів вводився режим зони надзвичайної екологічної ситуації в різних регіонах. Так, наприклад, Законом України від 31.08.2000 року було затверджено Указ Президента України “Про оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мічурне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації”. Таким чином, навіть стислий історичний огляд дозволяє зробити висновок, що в деяких обставинах держави застосовують надзвичайні заходи для забезпечення нормальної життєдіяльності. Такі заходи носять різні назви. Наприклад: “осадний стан”, “виключний стан”, “воєнний стан”, “особливий стан”, “надзвичайний стан”, “режим зони надзвичайної екологічної ситуації” та низка інших.

Окремі елементи інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів досліджували закордонні вчені: А. Хаманн і Х. Гольц (ФРН), А. Матіо (Франція), Б. М. Порфір'їв, В. Б. Ісаков, В. М. Чхиквадзе (СРСР), С. О. Анікієнко, Д. М. Бахрах, А. В. Домрин, С. В. Лебедь, В. В. Лозбінев, С. С. Маїлян, І. Л. Петрухін, С. В. Пчелінцев, В. Б. Рушайло, О. І. Соловійов, С. Д. Хазанов, В. Е. Хондожко, С. П. Щерба, М. Г. Янгол (Росія) та українські вчені: О. М. Бандурка, А. В. Басов, Ю. П. Бітяк, М. В. Білоконь, О. Г. Братель, В. В. Говоруха, П. В. Дерев'янко, Т. О. Коломoeць, С. В. Ківалов, О. О. Крестьянінов, В. Я. Кастюк, В. А. Ліпкан, С. О. Магда, А. С. Спаський, А. С. Філіпенко, Н. В. Харечко та ін.

Перейдемо до безпосереднього аналізу напрямів реформування національної моделі надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Перше завдання – це визначення єдиного поняття режиму як в правовій науці взагалі, так і в адміністра-



тивному праві зокрема. Найбільш розповсюдженими є погляди на правовий режим С. С. Алексєєва та Д. М. Бахраха. Інші дослідники пристають на позицію одного з них. Хоча є й окремі спеціальні монографічні дослідження правових режимів, наприклад, роботи Б. Я. Бляхмана [1], Е. Ф. Шамсумової [2]. Ще більше робіт, які присвячені розробці дефініції адміністративно-правового режиму [3-6]. Але, на превеликий жаль, сьогодні немає єдиного загально-прийнятого в науці розуміння феномену адміністративно-правового режиму. Це, в свою чергу, призводить до глибоких помилок дослідників концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. З даним питанням тісно взаємопов'язане питання галузевої приналежності надзвичайних режимів; де хто вважає його інститутом конституційного права [7, 8], деякі відносять надзвичайні режими до екологічного права [9], але більшість дослідників обґрунтовують позицію адміністративно-правової природи інституту надзвичайних режимів [10-14]. Друге завдання пов'язане з розробленням в адміністративно-правовій науці поняття надзвичайного адміністративно-правового режиму, відокремлення цього феномену від схожих правових явищ. Так, на сьогодні більшість дослідників розуміють названий режим в широкому сенсі [5; 15, с. 67; 16, с. 174-175; 17, с. 109-110; 18, с. 174-175; 19]. Але міжнародний досвід свідчить, що не можна ототожнювати правові форми реагування на небезпеки різного рівня. На наш погляд, необхідно з широкого розуміння екстремальних адміністративно-правових режимів виокремити як частину надзвичайні адміністративно-правові режими. Дану концепцію підтримує група вчених [20, с. 280; 14, с. 34-37].

Наведена невизначеність впливає на відсутність загальноприйнятого розуміння в наукових дослідженнях дефініції надзвичайних адміністративно-правових режимів. До наведено-

го завдання додається аспект переходу одного надзвичайного режиму в інший, і навіть переходу екстраординарних режимів в надзвичайні (детальніше дивись [14; 21, с. 53-66]). Третє завдання пов'язане з виробленням єдиного підходу до мети введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Саме мета є наріжним каменем, вектором, який визначає характер конкретного режиму. В основному науковці мають єдині підходи щодо мети надзвичайного адміністративно-правового режиму, але певні неузгодженості ще мають місце в позиціях представників різних наукових шкіл [22, с. 21-23; 14, с. 23-67; 11, с. 103-105]. Наступним, і найбільш складним науковим завданням в розбудові національної концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, є визначення юридичних підстав введення режиму. Необхідно визначити: суб'єкта введення режиму; яким саме нормативно-правовим актом необхідно вводити режим; чи є необхідність, і яким саме суб'єктом затверджувати акт введення режиму. На такі питання також в науці є різні погляди [5, с. 61; 11, с. 112-114; 15, с. 80-82; 23, с. 74-101]. П'яте завдання пов'язане з визначенням фактичних підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, питання визначення конкретних фактів, з якими пов'язане введення режиму. Досі триває дискусія щодо вичерпного або ні переліку обставин, які можуть викликати введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [11, с. 104-111; 15, с. 73-75; 5, с. 52-60; 6, с. 107-108]. Після другої світової війни почали проводити перші наукові розвідки щодо складання переліку обставин [23, с. 15-21; 24, с. 15-17], але й досі цей перелік є спірним. Із питанням переліку тісно пов'язане питання класифікації факторів небезпеки як за генезою (по горизонталі), так і за рівнем (по вертикалі) [25, с. 34-53; 26, с. 9-54; 27; 28; 21, с. 11-16; 29]; до того ж національне законодавство віддзеркалює то позитивні,

то негативні тенденції в розвитку цієї класифікації (детальніше дивись: [22, с. 16-17]). Шосте завдання яким це детальна розробка процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів. Довгий час науковці не звертали увагу на ці проблеми, але останні події в світі, пов'язані з введенням надзвичайних адміністративно-правових режимів, показали, що більшість зловживань зі сторони влади пов'язані саме з недостатньою розробленістю таких процедур [23, с. 74-101; 30, с. 31-37]. Сьоме наукове завдання пов'язане з визначенням території дії режиму. Деякі дослідники вважають, що надзвичайні адміністративно-правові режими можуть вводиться лише на всій території держави, інші вважають, що лише на окремих територіях [30, с. 38-42]. Восьме наукове завдання вимагає вирішення питання часу дії режиму та його продовження, кількості разів продовження: в різних державах терміни дії режиму різні, але науково обгрунтованих термінів на сьогодні ще не існує [15, с. 88-91; 30, с. 36-37; 23, с. 39-41]. Дев'яте завдання пов'язане з визначенням осіб, що мають "режимний імунітет", тобто тих осіб, на яких режимні правила не розповсюджуються дослідження цього питання показує, що дана проблема в науці майже не розглядалася [15]. Десяте завдання – це визначення переліку режимних заходів, характерних кожному виду надзвичайних адміністративно-правових режимів, та обгрунтування доцільності таких заходів у кожному конкретному режимі, наукова оцінка ефективності кожного конкретного надзвичайного заходу. Такі дослідження проводяться вже не один рік [31, с. 67-96; 32, с. 166-174; 15, с. 130-166], і навіть віддзеркалені в існуючій національній правовій системі. Одинадцять завдання пов'язане з детальною розробкою механізму забезпечення прав та свобод громадян в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, визначення гаран-

тій забезпечення прав та свобод громадян в названих умовах, обгрунтування вичерпного переліку правообмежень. І хоча дане завдання достатньо досліджувалось у правовій науці, воно і досі викликає багато питань (детальніше дивись: [18]). Наступне завдання пов'язане з визначенням суб'єктів реалізації надзвичайних заходів та детальною розробкою міжвідомчої надгалузевої системи управління в названих умовах [33; 15, с. 94-118; 5, с. 82-84]. Окремим аспектом є визначення керівника такої системи в кожному виді надзвичайних адміністративно-правових режимів. Роботи з цього напрямку розпочались лише нещодавно і характеризуються широким спектром наукових поглядів (детальніше дивись: [34, с. 120-195]). Дванадцять завдання пов'язане з перерозподілом владних повноважень в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, між центром та регіонами, між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Погляди на дане питання майже протилежні в різних наукових школах і потребують детального опрацювання [18, с. 115-137; 15, с. 159-163; 35]. Тринадцять завдання – це розробка концепції конституційної відповідальності суб'єктів введення надзвичайних адміністративно-правових режимів за незаконне введення або невведення названих режимів. Робит із даного питання майже не існує. До даного завдання примикає завдання детальної розробки інституту юридичної відповідальності в названих умовах. Окремі аспекти специфіки кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної та цивільно-правової відповідальності в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів детальніше дивись в роботах [14, с. 25-30]. Чотирнадцять завдання пов'язане з систематизацією режимних норм, а також вироблення національного підходу до формування «надзвичайного законодавства». Роботи з цього напрямку ведуться, але мають поки ще



лише дискусійний характер (детальніше дивись: [26, с. 167-170, с. 186-254]). П'ятнадцяте завдання – це готовність державних органів та органів місцевого само-врядування до дій в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, окремими аспектами цього завдання є: підготовка та перепідготовка персоналу до дій в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів; питання визначення мобілізаційного резерву та проведення всебічної мобілізації; система пропаганди і роз'яснення населенню елементів інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. Роботи, присвячені наведеним питанням, проводяться в рамках правових комплексних досліджень достатньо давно, але їй досі існує певний спектр поглядів, які потребують узгодження [26, с. 164-170]. Останнє наукове завдання пов'язане з розробкою питання міжнародного співробітництва в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, інформування сусідніх держав та міжнародні організації про введення відповідного режиму в країні. Також

у ракурсі наведеного завдання потрібно провести чітке розмежування між внутрішніми надзвичайними режимами та надзвичайними міжнародно-правовими режимами (детальніше дивись: [14; 36, с. 116- 137; 37, с. 45-93]). Наведені завдання не претендують на вичерпність, але, на нашу думку, дадуть можливість замислитись над існуючою національною моделлю надзвичайних адміністративно-правових режимів і критично віднестись до неї, по-новому побачити колізії та прогалини в сфері правового забезпечення державного управління національною безпекою України. На наш погляд, вирішення поставлених завдань допоможе розв'язати наукову проблему розбудови національної моделі інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. Така модель є безперечно суто специфічною для кожної національної правової системи, пов'язана з історичними та культурними традиціями вирішення глобальних кризових ситуацій в конкретній країні, рівнем правової свідомості населення та управлінського апарату держави.

#### Список використаних джерел

1. Бляхман Б. Я. Правовой режим в системе регулирования социальных отношений / Б. Я. Бляхман. – Кемерово : Кузбасвузиздат, 1999. – 172 с.
2. Шансумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Шансумова Э. Ф. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.
3. Рязанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура / И. С. Рязанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91.
4. Долгополов А. А. Теоретические основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ в РФ : монография. – М. : ВНИИ МВД РФ, 2006. – 64 с.
5. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
6. Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью / С. С. Маилян. – М. : Юнити, 2002. – 214 с.
7. Грязнов А. В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения / А. В. Грязнов // Государство и право. – 1999. – № 6. – С. 33-43.

8. *Соловьев А. И.* Конституционно-правовое регулирование чрезвычайного положения в РФ: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Соловьев А. И. – М., 2001. – 182 с.

9. *Комарницький В. М.* Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. М. Комарницький. – К., 2002. – 21 с.

10. *Гущин В. В.* Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект : пособ. / В. В. Гущин. – М. : ВНИИ МВД РФ, ISSN 1995-6134 279 1996. – 76 с.

11. *Хазанов С. Д.* Правовое регулирование чрезвычайного положения в РФ (административно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Хазанов С. Д. – Екатеринбург, 1996. – 238 с.

12. *Басов А. В.* Адміністративно-правові режими надзвичайного стану : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ А. В. Басов. – Х., 2007. – 18 с.

13. *Бандурка А. М.* Концепция чрезвычайных административно-правовых режимов в законодательстве Украины / А. М. Бандурка, С. А. Кузніченко // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2005. – № 1 (1). – С. 111-118. 14. *Настюк В. Я.* Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія / В. Я. Настюк. – К. : ННЦ, 2008 – 245 с.

15. *Басов А. В.* Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. – Х., 2007. – 200 с.

16. *Спаський А. С.* Правовідносини за участю органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях: теоретично-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Спаський Андрій Сергійович. – Х., 2007. – 287 с.

17. *Комарницький В. М.* Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Комарницький Віталій Мар'янович. – К., 2002. – 169 с.

18. *Магда С. О.* Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайно-правових режимів: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Світлана Олександрівна Магда. – Х., 2008. – 224 с.

19. *Ківалов С. В.* Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання / С. В. Ківалов // Наукові праці ОНЮА. – 2002. – Т. 1. – С. 159-170.

20. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

21. *Кузніченко С. О.* Управління ОВС в особливих умовах викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру / С. О. Кузніченко. – Х. : Основа, 2001. – 152 с.

22. *Кузніченко С. О.* Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : наук.-практ. коментар / С. О. Кузніченко. – Х. : Право, 2015. – 116 с.

23. *Чрезвычайный* правовой режим в России и за рубежом / [Щерба С. П., Домрин А. Н., Лафитский В. Ч. и др.] ; под ред. С. П. Щербы. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 192 с.

24. *Чрезвычайное* законодательство ФРГ : моногр. / [Ю. И. Авдеев, Л. Б. Волков, И. А. Лебах и др.] ; под ред. В. М. Чхиквадзе. – М. : Юрид. лит-ра, 1969. – 280 с.

25. *Корниенко М. В.* Деятельность ОВД по обеспечению правопорядка при осложнении оперативной обстановки (по материалам МВД Украины) / М. В. Корниенко. – М. : НИИИ МВД РФ, 2008. – 291 с.

26. *Менеджмент* кризових ситуацій / [О. М. Бандурка, В. П. Петков, Ю. В. Дубко та ін.]. – Кіровоград : КЮІ НУВС, 2007. – 440 с.

27. *Порфирьев Б. Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

28. *Лаптії В. А.* Органи внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій: Правове регулювання управлінської діяльності / В. А. Лаптії // УАВС. Наук. вісн. – 1996. – Вип. 1. – С. 71-77.

29. *Майдьков А. Ф.* О концепции деятельности ОВД в чрезвычайных ситуациях / А. Ф. Майдьков // Совершенствование системы экстренного реагирования на ЧС : труды Ак. МВД РФ. – М. : Академия МВД РФ, 1993. – С. 10-19.

30. *Домрин А. Н.* Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Домрин Александр Николаевич. – М., 1992. – 223 с.

31. *Комзюк А. Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації / А. Т. Комзюк. – Х. : НУВС, 2002. – 336 с.

32. *Коломоєць Т. О.* Адміністративний примус у публічному праві України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Коломоєць Тетяна Олександрівна. – Запоріжжя, 2005 – 455 с.

33. *Іванов Ю. В.* Организация гражданской обороны в зарубежных странах / Ю. В. Иванов, А. П. Степанов. – М. : Академия МВД РФ, 1993. – 41 с.

34. *Пчелинцев С. В.* Правовое регулирование военного положения в РФ: дис. ... кандидата юрид. наук : 20.02.03 / Пчелинцев Сергей Владимирович. – М., 1998. – 234 с.

35. *Кузніченко С. О.* Особливості кваліфікації злочинів в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму за кримінальним законодавством України / С. О. Кузніченко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 274-280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-3/08ksokzu.pdf>.

36. *Рыльская М. А.* Внутренний вооруженный конфликт – проблемы урегулирования: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Рыльская Марина Александровна. – М., 2001. – 191 с.

37. *Ушаков Н. А.* Правовое урегулирование использования силы в международных отношениях / Н. А. Ушаков. – М. : ИГП РАН, 1997. – 96 с.

### **Кузніченко С. О. Щодо визначення напрямів реформування національної моделі інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів**

Пропонується авторське визначення основних напрямів реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні, сформовані наукові завдання удосконалення національної моделі цього правового інституту. Наведені існуючі в науці точки зору щодо окремих аспектів розбудови концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.

**Ключові слова:** реформування, надзвичайні адміністративно-правові режими, адміністративний примус, національна модель

### **Кузніченко С. А. Определение направлений реформирования национальной модели института чрезвычайных административно правовых режимов**

Предлагается авторское определение основных направлений реформирования института чрезвычайных административно-правовых режимов в Украине, сформированы научные задачи совершенствования национальной модели этого правового института. Приведенные существующие в науке точки зрения по отдельным аспектам

там развития концепции института чрезвычайных административно-правовых режимов.

**Ключевые слова:** реформирование, чрезвычайные административно-правовые режимы, административное принуждение, национальная модель

**Kuznichenko S. Directions to determine the reform of the model of the national institute of emergency administrative legal regime**

A definition proposed reform of the main areas of extraordinary administrative law regimes in Ukraine, formed the scientific objectives of improving national model legal institution. These existing science point of view on certain aspects of institution-building concept of extraordinary administrative law regimes.

**Key words:** reform, emergency administrative and legal framework, administrative enforcement, national model