**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_кафедра конституційного та трудового права\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ магістр\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(рівень вищої освіти)

на тему Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів

Виконав: студент магістратури, групи 8.2629-2з

спеціальності

 262 Правоохоронна діяльність \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр і назва спеціальності)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ К.С. Турленко \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ініціали та прізвище)

Керівник доц.. каф.к.ю.н. Мішок С.М.

 (посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доц. каф., к.ю.н. Омельянчик С.В. \_\_\_

 (посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя – 2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет \_\_\_\_\_\_юридичний \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Кафедра\_\_\_\_ кафедра конституційного та трудового права \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рівень вищої освіти\_\_магістр\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Спеціальність \_\_\_\_262 Правоохоронна діяльність \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр і назва)

Освітня програма \_\_\_\_ Правоохоронна діяльність \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Турленко Катерині Сергіївні \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів

керівник роботи \_\_\_\_ Мішок С. М. к.ю.н., доцент

(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «\_14 \_»\_\_\_05\_\_\_\_\_\_2020\_\_року №\_\_555-с\_\_\_\_

1. Строк подання роботи \_\_\_02 листопада 2020 р. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. Вихідні дані до роботи \_\_нормативно-правові акти, доктринальні джерела, статті, підручники, статистична інформація, матеріали судової практики \_\_\_

4 Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) повноваження органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних режимів; питання конституційості введення надзвичайного стану, стратегія забезпечення без пекового середовища в Україні в умовах сучасних викликів

1. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень) \_\_\_\_схеми, таблиці\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посадаконсультанта | Підпис, дата |
| завданнявидав | завданняприйняв |
| 1 | Мішок С.М. |  |  |
| 2 | Мішок С.М. |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання\_\_\_\_\_травень 2020 р.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1 | Обрання та затвердження теми | лютий 2020 | виконано |
| 2 | Розробка та узгодження плану | березень 2020 | виконано |
| 3 | Робота з джерелами | квітень 2020 | виконано |
| 4 | Написання пояснювальної записки | травень-червень 2020 | виконано |
| 5 | Написання практичної частини | липень 2020 | виконано |
| 6 | Формування висновків | липень-серпень 2020 | виконано |
| 7 | Оформлення списку використаних джерел | вересень 2020 | виконано |
| 8 | Публікація тез | травень- жовтень 2020 | виконано |
| 9 | Попередній захист на кафедрі | листопад 2020 | виконано |
| 10 | Проходження нормоконтролю | листопад 2020 | виконано |
| 11 | Захист роботи | грудень 2020 | виконано |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ К.С. Турленко \_

 (підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ С.М. Мішок\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 (підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_Ш.Н. Гаджиєва \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…………………………………..….9

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА……………………………...10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА…………………………………..…..42

 2.1. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних режимів…………………………………………...42

 2.2. Питання конституційності введення надзвичайного стану….68

 2.3. Страгія забезпечення безпекового середовища в Україні в умовах сучасних викликів…………………………………….…74

ВИСНОВКИ………………………………………………………………….77

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………...……80

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС Європейський Союз

ЗМІ засоби масової інформації

КМУ Кабінет Міністрів України

НАТО Організація Північноатлантичного договору

ОМС органи місцевого самоврядування

р. рік

ст. стаття

РЕФЕРАТ

Турленко К.С. Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів. Запоріжжя, 2020. 88  с.

Кваліфікаційна робота складається зі 88 сторінок, містить 87 джерел використаної інформації.

Актуальність теми кваліфікаційної роботи зростає з огляду на те, що світовій спільноті не вдається дієво протистояти збройній агресії окремих країн та терористичних атакам екстремістських угруповань. Все це, а також події, що мають місце на сході України, вимагають підвищеної уваги до діяльності органів місцевого самоврядування, особливо у сфері національної безпеки. Оскільки в умовах проведення антитерористичної операції та існуючої ймовірності запровадження особливих правових режимів, діяльність таких інституцій (зокрема, суб’єктів господарювання, політичних партій, громадських об’єднань, органів місцевого самоврядування) може призвести до виникнення ризиків та загроз для національної безпеки країни, що в свою чергу, вимагає від державних органів пошуку та запровадження ефективних засобів державного регулювання для адекватного реагування з метою їх нейтралізації.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини в сфері діяльності органів місцевого самоврядування забезпечення державної безпеки.

*Предмет дослідження* – правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів.

*Метою роботи* є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання з забезпечення державної безпеки в умовах надзвичайних правових режимів.

Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв’язків складного об’єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дослідження, який дав змогу сформувати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА, НАДЗВИЧАЙНИЙ ПРАВОВИЙ РЕЖИМ, РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ, РЕЖИМ ЗОНИ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

SUMMARY

Turlenko K. Legal regulation of the activity of local self-government bodies in the conditions of emergency legal regimes. Zaporozhye, 2020. 88 p.

Qualification work consists of 88 pages, contains 87 sources of information used.

The urgency of the topic of qualification work is growing due to the fact that the world community fails to effectively resist the armed aggression of individual countries and terrorist attacks by extremist groups. All this, as well as the events taking place in eastern Ukraine, require increased attention to the activities of local governments, especially in the field of national security. Since in the context of an anti-terrorist operation and the existing likelihood of special legal regimes, the activities of such institutions (including businesses, political parties, public associations, local governments) may lead to risks and threats to national security, which in turn, requires public authorities to seek and implement effective means of state regulation to respond adequately to neutralize them.

The object of research - public relations in the field of local government to ensure state security.

The subject of the research is the legal regulation of the activity of local self-government bodies in the conditions of emergency legal regimes.

The purpose of the work is to substantiate the theoretical foundations and develop practical recommendations for improving state regulation to ensure state security in emergency legal regimes.

The methodological basis of the work are general scientific research methods and special methods based on modern scientific principles of management, economics and related sciences. The research methodology was based on a systematic approach, the methodological specificity of which is determined by the fact that it focuses research on the disclosure of the integrity of the object and the mechanisms that provide it, to identify different types of relationships of complex objects and bring them into a single theoretical picture . The author used a number of scientific methods, in particular: hypothetical-deductive method of research methodology formation, which allowed to form a research hypothesis, to build heuristic models of state regulation to ensure state security in natural and man-made emergencies.

NATIONAL SECURITY, EMERGENCY LEGAL REGIME, MARTIMATE REGIME, EMERGENCY ZONE REGIME REGION, AUTHORITIES OF THE CITY AUTHORITIES

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми*. Високі темпи розвитку техногенної сфери, підвищення ролі людського чинника, зростання споживання природних ресурсів, а також відсутність стійкого зв’язку «людина – природа –суспільство» стали причинами безлічі природних і техногенних катастроф в XX і XXI вв. Людство, усе більш втручаючись в природне середовище і змінюючи його відповідно до своїх зростаючих потреб, залишається відносно беззахисним перед руйнівною дією великомасштабних надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Держава зобов’язана прийняти і переймає на себе основні зобов’язання, пов’язані з попередженням негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, пом’якшенням їх настання і захистом від них населення і територій.

Крім того, світовій спільноті не вдається дієво протистояти збройній агресії окремих країн та терористичних атакам екстремістських угруповань. Все це, а також події, що мають місце на сході України, вимагають підвищеної уваги до діяльності органів місцевого самоврядування, особливо у сфері національної безпеки. Оскільки в умовах проведення антитерористичної операції та існуючої ймовірності запровадження особливих правових режимів, діяльність таких інституцій (зокрема, суб’єктів господарювання, політичних партій, громадських об’єднань, органів місцевого самоврядування) може призвести до виникнення ризиків та загроз для національної безпеки країни, що в свою чергу, вимагає від державних органів пошуку та запровадження ефективних засобів державного регулювання для адекватного реагування з метою їх нейтралізації.

Забезпечення безпеки життєдіяльності – первинне завдання держави. Проблема забезпечення безпеки населення і територій при надзвичайних обставинах нині набуває особливу значущість, оскільки кількість надзвичайних ситуацій має тенденцію до зростання і передусім внаслідок діяльності людини.

Проте слід зазначити, що на сьогодні нормативно-правова база не повною мірою відповідає потребам практичної діяльності органів виконавчої влади, задіяних в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Відсутня цілісна правова основа попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру задля забезпечення державної безпеки. Значна кількість нормативних правових актів неабиякою мірою обумовлена відомчими інтересами. Нині відсутній єдиний, понятійний апарат в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Ряд базових понять міститься в комплексі законодавчих і інших нормативних правових актах, таких, як Закон України «Про національну безпеку», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про промислову безпеку».

Державне регулювання системи попередження надзвичайних ситуацій, їх взаємодії на усіх етапах і пов’язане з цим удосконалення законодавства і його систематизація є основними для вирішення проблем забезпечення безпеки життєдіяльності особи, суспільства, держави, сприяючими зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій і зменшенню людських жертв і матеріальних витрат при їх виникненні і ліквідації наслідків.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини в сфері діяльності органів місцевого самоврядування забезпечення державної безпеки.

*Предмет дослідження* – правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів.

*Метою роботи* є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання з забезпечення державної безпеки в умовах надзвичайних правових режимів.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

– визначити основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру – систематизувати зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях

– здійснити аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки – проаналізувати. структура організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій

– визначити роль місцевого самоврядування при впровадження правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки

– окреслити стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

*Ступінь наукової розробки проблеми*. Питання методології та розробки дієвих аспектів застосування кількісних і якісних методів державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, а також визначення необхідного рівня у певній мірі знайшли своє відображення в наукових розробках М.  Андрієнка, С.  Бєлая, І. Богданова, О. Борисенко, В. Буркова, А. Дєгтяра, В. Дзюндзюка, С.  Домбровської, Т. Іванової, А. Ілларіонова, Д. Карамишева, В. Коврегіна, С.   Майстра, В. Настюк, Н. Нижник, В. Пилипчука, Г.  Пономаренко, Є.  Романенка, Г. Ситника, В. Степанова, В. Фурашева, А.  Халецької та ін. Щодо проблем державного регулювання виникненням ризиків, кризових явищ, то їх розв’язанням займалися вчені Д. Аллен, С.  Андреєв, А. Білоусов, Ф. Вонг, М. Буланова, В. Вітлинський, П.  Волянський, О. Дзьобань, О. Євсюков, І.  Кринична, М. Криштанович, Є.  Маслов, Дж. Мішра, А. Ромін, О. Назаренко, Д. Полковниченко, С.  Полторак, В. Садковий, О. Скрипник, О. Соболь, А.  Терент’єва, Е. Хампе, А. Хендерсон, І. Шпильовий, М. Ямада та ін. Незважаючи на те, що питанням оцінки державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру й прогнозування ризиків у різних сферах життєдіяльності на сьогодні приділяється достатньо уваги як у спеціальних науково-теоретичних, так і в практичних дослідженнях, проблема державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру залишається досить складною і недостатньо методологічно вивченою. Неоднозначність трактування понятійного апарату, важливих положень державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру не дозволяє виявити їх закономірності, особливості і детермінанти, що зумовило необхідність подальшої наукової розробки актуальної проблеми, визначило мету дослідження, його завдання і концепцію.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв’язків складного об’єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дослідження, який дав змогу сформувати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

*Опис проблеми, що досліджується*. Законодавчі акти України передбачають можливість введення в Україні або окремій її місцевості трьох особливих правових режимів: надзвичайного стану, воєнного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації.

У юридичній науці ці режими мають назву надзвичайних адміністративно‑правових режимів, під якими розуміють особливий порядок правового регулювання, який тимчасово запроваджується на певній території або на території всієї країни як крайній захід для ліквідації глобальної небезпеки, встановлює визначені Конституцією, міжнародними актами й законами найсуттєвіші обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також передбачає найширші повноваження органів державної влади, визначає особливий порядок діяльності юридичних осіб, та про введення якого обов’язково інформується світова спільнота.

У спеціальних законах України, які регламентують умови, порядок введення та скасування таких режимів, вони визначаються як особливі правові режими. Підставою для їх введення є наявна небезпека, що загрожує національним інтересам та неможливість подолання цієї небезпеки іншими засобами, крім уведення особливих правових режимів. При цьому спеціальні закони України передбачають надання органам державної влади, органам місцевого самоврядування та військовому командування, на які покладається здійснення заходів по впровадженню і забезпеченню дії певного особливого правового режиму, додаткових повноважень.

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 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» 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, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися наступні заходи:

- 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 об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

- заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

- заборона страйків;

- примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв’язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру,зокрема, передбачають:

- встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

- тимчасову заборону будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об’єктів, діяльність яких не пов’язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

- мобілізацію та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

- зміну режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтацію їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

- усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв’язку з масовими порушеннями громадського порядку, зокрема, передбачають:

- обмеження або тимчасову заборону продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

- заборону виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

- регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

- особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп’ютерні мережі;

- порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів, а також районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв’язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану. У разі створення районних, обласних військових адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки такі адміністрації здійснюють свої повноваження до скасування воєнного стану.

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, наступні заходи:

- встановлювати посилену охорону важливих об’єктів національної економіки та об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їхньої роботи;

- використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

- примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об’єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

- встановлювати особливий режим в’їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

- перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

- забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

- порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення;

- регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп’ютерні мережі;

- у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян телекомунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп’ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв’язку;

- забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

- встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

- вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

- встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

- запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

- усувати з посад керівників підприємств, установ іорганізацій за неналежне виконання ними визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» обов’язків та призначати виконувачів обов’язків керівників зазначених підприємств, установ і організацій.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров’ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

У випадку запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» можуть запроваджуватися, зокрема, такі заходи:

- встановлення особливого режиму в’їзду і виїзду;

- обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;

- посилення охорони громадського порядку та об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;

- встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом;

- встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об’єктів, діяльність яких не пов’язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення;

- встановлення карантину та здійснення інших обов’язкових санітарно-протиепідемічних заходів;

- запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності серед населення;

- проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, необхідних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт;

- примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості;

- виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

На нашу думку, до особливих також можна віднести режим у районі проведення антитерористичної операції, що визначається як особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачає надання суб’єктам боротьби з тероризмом визначених Законом України «Про боротьбу з тероризмом» спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров’я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

При цьому слід зазначити, що для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», у районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

У районі, області військово-цивільні адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій – статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій.

Разом з тим слід зазначити, що в Україні в рамках децентралізації з метою передачі влади на місця передбачається реформування місцевих органів влади та запровадження замість місцевих державних адміністрацій інституту префектів.

Згідно з проектом закону України «Про префектів», префект на відповідній території, зокрема, спрямовує і організує діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня.

Так, в умовах запровадження правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації територіальні органи міністерств, іншихцентральних органів виконавчої влади зобов’язані діяти відповідно до рішень префекта, прийнятих відповідно до законодавства України.

В умовах загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня префект здійснює спрямування і організацію діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з урахуванням особливостей, що визначаються Кодексом цивільного захисту України, а також інших нормативно-правових актів.

При цьому префекти уповноважені скасовувати акти територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, прийняті з питань здійснення заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації.

На нашу думку, крім вищезазначених, префектам необхідно надати повноваження щодо створення кризового центру з метою координації діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності на відповідній території щодо захисту та забезпечення безперешкодного функціонування важливих для існування держави, забезпечення безпеки населення і довкілля систем та об'єктів критичної інфраструктури в умовах запровадження особливих правових режимів, загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня.

Під критичною інфраструктурою слід розуміти – майно, систему чи їх частину, що є важливими для підтримання життєво необхідних соціальних функцій, здоров’я, безпеки, економічного чи соціального добробуту людей, а також результатом розладу чи руйнування яких може стати неможливість підтримувати зазначені функції. Тобто системи та об'єкти, які є критично важливими для існування держави, забезпечення безпеки населення і довкілля.

До того ж слід зазначити, що Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України, забезпечення безпеки критичної інфраструктури віднесено до основних напрямів державної політики національної безпеки України. При цьому пріоритетами забезпечення безпеки критичної інфраструктури, зокрема, визначено:

- комплексне вдосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури, створення системи державного управління її безпекою;

- посилення охорони об’єктів критичної інфраструктури, зокрема енергетичної і транспортної;

- налагодження співробітництва між суб'єктами захисту критичної інфраструктури, розвиток державноприватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них;

- розробку та запровадження механізмів обміну інформацією між державними органами, приватним сектором і населенням стосовно загроз критичній інфраструктурі та захисту чутливої інформації у цій сфері;

- профілактику техногенних аварій та оперативне і адекватне реагування на них, локалізація і мінімізація їх наслідків;

- розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері.

Крім того, з метою забезпечення нормального функціонування систем та об'єктів критичної інфраструктури, вважаємо за доцільне внести зміни до пункту 8 частини першої статті 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» щодо можливості усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов’язків, керівників підприємств, установ і організацій усіх форм власності, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов’язків зазначених керівників на осіб, які спроможні забезпечити їх безперешкодне функціонування.

Нині все більше значення у сфері забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях набуває діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому слід мати на увазі, що місцеве самоврядування – це первинний рівень влади в державі, найбільш наближеної до населення. В той же час, муніципальна влада і державна влада є формами єдиної публічної влади в державі.

Таким чином, державне законодавство закріплює у веденні муніципальних об’єднань питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування.

Стосунки, що виникають в процесі вирішення питань місцевого значення дуже різноманітні. На думку українських учених, до них відносяться стосунки:

- пов’язані з управлінням муніципальним майном, муніципальними бюджетами, встановленням місцевих податків і зборів;

- що виникають в процесі реалізації повноважень місцевого самоврядування за рішенням питань освіти, житлово-комунального господарства, землекористування, охорони громадського порядку і інших питань, пов’язаних із забезпеченням життєдіяльності населення муніципальних утворень;

- пов’язані з соціально-економічним розвитком муніципальної освіти, формуванням його матеріально-технічної бази і так далі.

Ці стосунки дають уявлення про завдання і цілі усієї муніципальної діяльності. До вказаної групи стосунків примикають стосунки, пов’язані з рішенням муніципальними органами інших питань (тобто що не включені Конституцією України, в перелік питань місцевого значення), але не виключених з їх компетенції законами (за наявності власних матеріальних ресурсів). Ці питання беруться до розгляду органами місцевого самоврядування відповідно до закону України, вирішуються органами місцевого самоврядування самостійно, і тому вони тісно примикають до питань місцевого значення. В даному випадку спостерігається невелике протиріччя в законодавстві. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як основний принцип компетенції органів місцевого самоврядування назвав кінцевий перелік повноважень і особливо обумовив умови при яких органи місцевого самоврядування можуть брати на себе інші функції. Проте практика говорить про неможливість єдиного компетенційного поля для усіх видів місцевих органів влади. Це стосується і екологічній безпеці і захисту від надзвичайних ситуацій.

У Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону навколишнього середовища, «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», уперше в такому об’ємі до повноважень органів місцевого самоврядування віднесені не стільки питання охорони довкілля, скільки запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків.

Так, до ведення муніципальних обєднань у сфері попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків віднесені:

- організація і здійснення заходів з цивільної оборони, захисту населення і територій поселення, муніципального району від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

- підтримка в стані постійної готовності до використання систем сповіщення населення про небезпеку, об’єктів цивільної оборони, створення і створення в цілях цивільної оборони запасів матеріально- технічних, продовольчих, медичних і інших засобів в міському окрузі;

- участь в попередженні і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у межах поселення, міського округу, на території муніципального району;

- організація і здійснення заходів з мобілізаційної підготовки муніципальних підприємств і установ, що знаходяться на території поселення міського округу ;

- забезпечення первинних заходів пожежної безпеки у межах населених пунктів поселення, у межах міського округу;

- створення, зміст і організація діяльності аварійно- рятувальних служб і формувань на території поселення, міського округу;

- здійснення поселенням, міським округом, муніципальним районом заходів по забезпеченню безпеки людей на водних обєктах, охороні їх життя, здоровя.

Слід зазначити, що сучасне законодавство в області екологічної безпеки, охорону довкілля істотно звузило повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері.

На думку М.І. Васильевой, природоохоронні повноваження органів місцевого самоврядування – це їх право і обов’язок вирішувати питання місцевого значення у сфері охорони довкілля, а також здійснювати передані їм державні повноваження в цій сфері. Реалізація таких повноважень має бути спрямована на збереження і відновлення природного довкілля, сприятливого для проживання населення, на запобігання і зменшення негативної дії господарської і іншої діяльності на довкілля і забезпечення компенсації заподіюваної екологічної шкоди.

Навряд чи можуть закріплені в законі повноваження органів місцевого самоврядування забезпечити повною мірою «запобігання і зменшення негативної дії господарської діяльності на довкілля». Тому в практичній діяльності органів місцевого самоврядування існують своєрідні «відходи» від букви законодавчих актів. Так у багатьох містах, розроблені і виконуються цільові комплексні програми з екологічної безпеки що значно виходять за межі компетенції позначеної в законі про місцеве самоврядування. До теперішнього часу діють положення про муніципальний екологічний контроль.

Відповідно Закону України «Про охорону навколишнього середовища» до повноважень у сфері стосунків, пов’язаних з охороною довкілля віднесено:

1 .До питань місцевого значення міських, сільських поселень відноситься організація збору і вивезення побутових відходів і сміття.

2. До питань місцевого значення муніципального району відносяться: організація заходів характеру з довкілля охорони, організація утилізації і переробки побутових і промислових відходів.

3. До питань місцевого значення міського округу відносяться: організація охорони довкілля у межах міського округу; організація збору, вивезення, утилізації і переробки побутових і промислових відходів.

Слід зазначити, що навіть такий ефективний засіб забезпечення охорони довкілля як муніципальний контроль чинне законодавство не передбачає.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» ввів ряд новацій в організаційну побудову і діяльність органів місцевого самоврядування:

- скорочення державних бюджетних зобов’язань (державних мандатів);

- реорганізацію міжбюджетних стосунків, у тому числі міжмуніципальних;

- відповідальність органів місцевого самоврядування за неефективне рішення проблем «місцевого значення».

Таким чином, основою реформи організації місцевого самоврядування, що проводиться, є встановлення двох видів організації місцевого самоврядування: поселенський і територіальний і відповідно введення нової системи місцевого самоврядування.

Муніципальними об’єднаннями першого рівня є міські і сільські поселення. Муніципальними утвореннями другого рівня – муніципальні райони. До складу муніципальних районів входять території міських і сільських поселень, а також міжселищні території. Великі міста, в яких найгостріше стоять проблеми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій і охорони довкілля, отримують статус міських округів. У міських округах здійснюється однорівневе місцеве самоврядування. Особливим видом муніципальних утворень є внутрішньоміські території. У зв’язку з введенням системи місцевого самоврядування Закон України передбачає виділення в коло питань місцевого значення питання, рішення яких відноситися до ведення муніципальних районів. До таких питань законодавець відносить і питання охорони довкілля.

На жаль, в новітньому законодавстві питання екологічної безпеки, охорони довкілля, стійкого розвитку муніципальних утворень не знайшли належної уваги.

Хоча на місцевому рівні і накопичений певний досвід рішення проблем охорони довкілля і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, але в цілому він потребує серйозного коригування, узагальненні з метою створення умов для його реалізації на основі єдиної методичної, організаційної, фінансової, кадрової, операційної бази. По суті, практика організації управління у сфері охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки свідчить про те, що муніципальні органи частенько виходять за межі наданих їм повноважень і самостійно приймають нормативні правові акти в цій сфері стосунків, в цілях комплексного державного регулювання екологічних проблем на підвідомчій їм території. Прикладом такої правотворчості можуть служити діючі положення про муніципальний контроль.

Незважаючи на уніфікацію органів місцевого самоврядування за територіально-поселенським принципом, існують об’єктивні відмінності вже усередині першого і другого рівня муніципальних утворень. Наприклад, за чисельністю населення, фінансовими параметрами, екологічними проблемами, бюджетною забезпеченістю, що, безумовно, впливає на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

В цілому аналіз державного законодавства, регіональних актів і актів органів місцевого самоврядування дав уявлення про наступні напрями вдосконалення повноважень у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій:

1. Організаційні: побудова системи і структури муніципальних органів, уповноважених у вказаній сфері, поліпшення їх взаємодії з органами ДСНС України, органами державного управління у сфері охорони довкілля, забезпечення промислової безпеки.

2. Фінансово-економічні: підвищення можливості і варіантів використання власних муніципальних засобів, бюджетних зобов’язань, резервних фондів, інших інструментів економічної політики.

3. Методичні: аналіз існуючих методик роботи, способів рішення проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

4. Інформаційні: створення і функціонування місцевих систем сповіщення фізичних і юридичних осіб про загрозу або факт надзвичайної ситуації, обміну даними на муніципальному і міжмуніципальному рівнях.

Особливості організації діяльності органів місцевого самоврядування різноманітні і насилу піддаються єдиній уніфікації, в той же час вони можуть стати визначальними у разі застосування єдиних методичних принципів при виникненні і розвитку надзвичайної ситуації. Тому, необхідно розробити, разом із вже існуючими і складніші, спеціалізовані типи класифікації органів місцевого самоврядування для організації ефективного рішення проблем захисту від надзвичайних ситуацій. Мається на увазі облік екологічних особливостей території, ризику надзвичайних ситуацій, наявності або відсутності природних катастроф, що повторюються, специфіки промислової, енергетичної і іншої інфраструктури.

Ділення муніципальних утворень тільки на муніципальні райони, міські округи і поселення, що є рівнями місцевого самоврядування, представляють лише адміністративну основу місцевого самоврядування. На долю поселень доводиться більше 80% усіх муніципальних утворень. Але для класифікації територій за мірою ризику виникнення надзвичайних ситуацій цього недостатньо.

Тому забезпечення вжиття ефективних заходів по запобіганню і ліквідації надзвичайних ситуацій повинне містити досить детальну класифікацію усіх муніципальних утворень з урахуванням географічних, кліматичних, природоресурсних, економічних, промислових, енергетичних і інших особливостей території і відповідно до цієї класифікації застосовувати гнучкий механізм ухвалення рішень у сфері захисту населення і довкілля.

Органи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства несуть відповідальність за комплекс заходів, що має кінцевою метою мінімізувати ризику, підвищити безпеку проживаючого населення і збереження матеріальних засобів. Органи місцевого самоврядування самостійно і під свою відповідальність:

а) здійснюють підготовку і зміст в готовності необхідних сил і засобів для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, навчання населення способам захисту і діям в цих ситуаціях;

б) приймають рішення про проведення евакуаційних заходів в надзвичайних ситуаціях і організовують їх проведення;

в) сприяють стійкому функціонуванню організацій в надзвичайних ситуаціях;

г) створюють при органах місцевого самоврядування постійно діючі органи управління, спеціально уповноважені на рішення завдань в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Нині у багатьох міських поселеннях і муніципальних районах створені певні організаційно-правові умови для діяльності по попередженню і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Тим самим підкреслюється пріоритет органів місцевої влади перед будь-якими іншими організаціями.

Повноваження органів місцевого самоврядування за рішенням питань місцевого значення в області населення і території від надзвичайних ситуацій необхідно сформулювати таким чином:

- прийняття нормативних правових актів в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;

- прийняття муніципальних цільових програм в області захисту населення і території, змін і доповнень до них і затвердження звітів про їх виконання;

- визначення порядку управління і розпорядження муніципальним майном, призначеним для попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у межах міського округу;

- ухвалення рішення про створення в структурі адміністрації міста постійно діючого органу управління (фахівців), уповноваженого (уповноважених) на рішення завдань в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;

- визначення порядку створення, утримування і організації діяльності аварійно-рятувальних служб і (чи) аварійно-рятувальних формувань на території міста;

- визначення порядку фінансового, матеріально-технічного і організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань в області захисту населення від надзвичайних ситуацій;

- затвердження бюджету міста на відповідний фінансовий рік в частині фінансування заходів по захисту населення і території муніципального утворення міського округу - міста від надзвичайних ситуацій.

Мер міста має наступні повноваження в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій:

- організовує розробку і прийняття нормативних правових актів органів місцевого самоврядування в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;

- організовує розробку проектів муніципальних цільових програм в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, вносить їх на розгляд і забезпечує виконання вказаних програм;

- формує постійно або тимчасово діючі комісії адміністрації міста, в повноваження яких входить вирішення питань захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, призначає їх керівників;

- затверджує плани дій органів місцевого самоврядування в області захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій;

- організовує підготовку і зміст в готовності необхідних сил і засобів для захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, навчання населення міста способам захисту і діям в умовах надзвичайних ситуацій;

- приймає рішення про встановлення режимів функціонування органів, управління і сил міської ланки територіальної підсистеми єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій при загрозі виникнення, виникненні і ліквідації надзвичайних ситуацій на території міста. Рішення про встановлення режиму функціонування оформляється розпорядженням мер міста;

Як видно з наведених прикладів нормотворчості муніципальних об’єднань, нормативні акти органів місцевого самоврядування першого і другого рівня включають:

- рішення, розпорядження глав адміністрацій поселень про заходи з екологічної безпеки і боротьбі з надзвичайними ситуаціями;

- інструкції, методичні положення, інші нормативні акти з роботи в названих умовах;

- положення про створення (можливо спільних або окремих) органів з екологічної безпеки і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій

- виділення (визначення) посадовців для роботи в умовах надзвичайної ситуації.

Аналізуючи увесь масив нормотворчості органів місцевого самоврядування (передусім, Статутів муніципальних утворень, розпоряджень адміністрації, глав муніципальних утворень, мерів міст) в цій області можна зробити наступні висновки:

- потрібне розширення повноважень органів місцевого самоврядування в цій області шляхом внесення доповнень в самі статути муніципальних утворень, а також виділення додаткових статей витрат на виконання узятих повноважень;

- потрібне розширення зони відповідальності органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів, передусім, вирішення питань матеріально- економічного характеру з забезпечення екологічної безпеки і запобіганню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій повинно супроводжуватися передачею частини бюджетних коштів на місцевий рівень. - потрібне створення цілісної системи місцевої нормотворчості у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Проаналізовані акти органів місцевого самоврядування не створюють цілісного погляду на захист населення від надзвичайних ситуацій. У одних регіонах, більше уваги приділена ліквідації пожеж, в інших – організаційним питанням створення різних органів, в третіх – участі громадськості в ліквідації надзвичайних ситуацій і т.д.

- потрібне створення централізованої інформаційно-довідкової бази даних з дії органів місцевого самоврядування в області захисту від надзвичайних ситуацій і включення цієї бази у вже існуючу інформаційну систему.

Однією із складних проблем в діяльності органів місцевого самоврядування є постійна зміна законодавства Просте перерахування законодавства дає розуміння необхідності чіткого нормативного державного регулювання правовідносин для забезпечення ефективної діяльності на територіальному рівні, де органи місцевого самоврядування повинні виходити і з державної і з регіональної правотворчості. Особливо це важливо для сфери попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, що вимагає підвищеної оперативності ухвалення рішень саме на місцевому рівні. Ці закони в короткий термін двічі кардинально змінювали систему повноважень органів місцевого самоврядування і найбільшим змінам піддалися саме повноваження у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Хоча об’єм і зміст заходів з запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій органи місцевого самоврядування визначають самостійно, виходячи з принципів необхідної достатності і максимально можливого використання наявних матеріальних, фінансових, організаційних можливостей, достатніх організаційних і фінансових ресурсів на їх виконання недостатньо. Органи місцевого самоврядування представляють окрему ланку в системі держави. Вони, з одного боку, забезпечують реалізацію своїх конституційних повноважень з життєзабезпечення території, з іншою виконують завдання єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Стосовно органів місцевого самоврядування загальними завданнями є:

- розробка і реалізація правових і економічних норм з забезпечення захисту місцевого населення і муніципальною територій від надзвичайних ситуацій;

- здійснення програм, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій і підвищення стійкості функціонування організацій, а також об’єктів соціального призначення муніципальної освіти в надзвичайних ситуаціях;

- забезпечення готовності до дій органів місцевого самоврядування, сил і засобів, що призначених і виділяються для попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- збір, обробка, обмін і видача інформації в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

- підготовка населення муніципальної освіти до дій в надзвичайних ситуаціях;

- створення місцевих резервів фінансових і матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій;

- ліквідація надзвичайних ситуацій;

- здійснення заходів по соціальному захисту населення, постраждалого від надзвичайних ситуацій, проведення гуманітарних акцій;

- реалізація прав і обов’язків населення в області захисту від надзвичайних ситуацій, а також осіб, що безпосередньо беруть участь в їх ліквідації.

Муніципальні органи усіх рівнів проводять аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи при надзвичайних ситуаціях муніципального характеру, а також підтримують громадський порядок в ході їх проведення; при недостатності власних сил і засобів звертаються до Кабінету Міністрів України за наданням допомоги.

Важливим видається той факт, що доки в муніципальних утвореннях немає серйозного досвіду рішення виникаючих проблем. З урахуванням фактично нового характеру взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади виникає ряд додаткових складнощів юридичного і методичного характеру. До складнощів юридичного характеру можна в першу чергу віднести очевидну не синхронність, поетапність набуття чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», недоуреугулювання законодавства по суті наданих повноважень, одночасність муніципальної і адміністративної реформи, протиріччя у законодавстві.

Координацію діяльності аварійно-рятувальних служб і аварійно- рятувальних формувань на територіях муніципальних утворень здійснюють органи, спеціально уповноважені на рішення завдань в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій і цивільної оборони при органах місцевого самоврядування:

- відповідно до місцевих і регіональних планів охорони довкілля і планів з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- відповідно до планів взаємодії при ліквідації надзвичайних ситуацій на інших об’єктах і територіях;

- за рішенням органів місцевого самоврядування, організацій і громадських об’єднань, що здійснюють керівництво діяльністю вказаних служб і формувань.

Місцеві органи розпоряджаються резервами матеріальних ресурсів і для інших першочергових заходів, пов’язаних із забезпеченням життєдіяльності постраждалого населення.

Фінансування витрат зі створенні, зберігання, використання і заповненню резервів матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій здійснюється за рахунок:

* місцевих бюджетів і місцевих резервів матеріальних ресурсів;

- засобів підприємств, установ і організацій (об’єктові резерви матеріальних ресурсів).

Об’єми резервів матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій, а також контроль за створенням, зберіганням, використанням і заповненням таких резервів встановлюються муніципальним органом.

У разі загрози або настання надзвичайних ситуацій, муніципальні органи розробляють і погоджують з територіальним органом ДСНС України організаційно-плануючі документи, спрямовані на рішення конкретних місцевих завдань і видають розпорядження керівника органу місцевого самоврядування муніципального району або міського округу.

Оскільки багато поселень не в змозі містити самостійний апарат для вирішення проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, на муніципальному рівні створюються координаційні органи. Так, наприклад, координаційним органам міської ланки являється комісія з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій і забезпечення пожежної безпеки міста;

Комісії з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій очолюються відповідно главами (чи заступниками) адміністрації міста.

Основними завданнями таких комісій є:

- координація діяльності органів управління і сил, що знаходяться на муніципальній території;

- забезпечення узгодженості дій місцевої адміністрації з державними органами виконавчої влади при рішенні завдань в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також відновлення і будівництва житлових будинків, об’єктів житлово-комунального господарства, соціальної сфери, виробничої і інженерної інфраструктури, пошкоджених і зруйнованих в результаті надзвичайних ситуацій.

У великих містах існують постійно діючі органи управління: управління (відділи) у справах цивільної оборони і надзвичайним ситуаціям міста.

Найбільш типовими органами повсякденного управління на рівні поселень і міських округів є єдина чергово-диспетчерська служба міста і чергово-диспетчерські служби організацій.

Керівники аварійно-рятувальних служб і аварійно-рятувальних формувань, прибулі в зони надзвичайних ситуацій першими, приймають повноваження керівників робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій і виконують їх до прибуття керівників робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій, визначених планами попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій або призначених адміністрацією муніципальної освіти, керівниками організацій.

Часто виникає конфліктна ситуація у визначенні повноважень різних служб з ліквідації надзвичайної ситуації на території муніципальної освіти. Згідно із законом, у разі крайньої необхідності керівники робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій мають право самостійно приймати рішення з наступних питань:

- проведення евакуаційних заходів;

- зупинка діяльності організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;

- проведення аварійно-рятувальних робіт на об’єктах і територіях організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;

- обмеження доступу людей в зону надзвичайної ситуації;

- використання в порядку, встановленому законодавством України засобів зв’язку і сповіщення, транспортних засобів і іншого майна організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;

- залучення на добровільній основі населення до проведення невідкладних робіт, а також окремих громадян, що не є рятувальниками, до проведення аварійно-рятувальних робіт;

- вжиття інших необхідних заходів, обумовлених розвитком надзвичайних ситуацій і ходом робіт з їх ліквідації.

Оскільки в тому або іншому ступені надзвичайна ситуація зачіпає інтереси місцевого населення і території, ключові рішення мають бути погоджені з главою місцевого самоврядування.

Найбільш важливим питанням, що впливає на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері, є фінансовий стан території. При майже 90% дефіцитності місцевих бюджетів, адекватне фінансування виконання в повному об’ємі профілактичних заходів завжди скрутно.

Також треба відмітити, що до фінансових повноважень органів місцевого самоврядування відноситься:

- встановлення порядку складання і розгляду проекту місцевого бюджету, твердження і виконання місцевого бюджету, здійснення контролю за його виконанням і затвердження звіту про виконання місцевого бюджету;

- складання і розгляд проекту місцевого бюджету, твердження і виконання місцевого бюджету, здійснення контролю за його виконанням, складання і затвердження звіту про виконання місцевого бюджету;

- встановлення і виконання витратних зобов’язань муніципальної освіти.

Для ліквідації надзвичайних ситуацій органи місцевого самоврядування створюють і використовують резерви фінансових і матеріальних ресурсів міста – за рахунок засобів бюджету міста, резерви фінансових і матеріальних ресурсів організацій – за рахунок власних засобів організацій.

Організації усіх форм власності беруть участь в ліквідації надзвичайних ситуацій за рахунок власних засобів. Це формула закону прописана дуже нечітко і вимагає роз’яснення. Можливі ситуації, коли потрібно залучення в примусовому порядку матеріальних ресурсів, майна і інші екстраординарні заходи. На наш погляд, назріла необхідність підготувати положення (нормативний акт), що дозволяє регулювати фінансові стосунки між муніципальною системою і економічними агентами під час надзвичайної ситуації або навіть після її ліквідації.

Резервний фонд адміністрації муніципальної системи створюється для фінансування непередбачених витрат і заходів місцевого значення, не передбачених міським бюджетом на відповідний фінансовий рік.

Об’єм резервного фонду муніципальної освіти визначається рішенням відповідного представницького органу місцевого самоврядування про бюджет на майбутній фінансовий рік.

Засоби резервного фонду адміністрації витрачаються на наступні заходи:

- проведення аварійно-відновних робіт по ліквідації наслідків стихійних лих і інших надзвичайних ситуацій, що мали місце в поточному фінансовому році;

- проведення попереджувальних заходів;

- проведення зустрічей, навчань, виставок, семінарів;

- інших заходів, що відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи витрати на фінансове забезпечення заходів по реалізації на території, якщо до моменту складання і затвердження бюджету міста на поточний фінансовий рік ці заходи в установленому порядку не передбачені в місцевому бюджеті.

Кошти з резервного фонду адміністрації муніципальної системи виділяються на підставі постанов і розпоряджень адміністрації. Психологічно, за відсутності надзвичайних ситуацій відносно довгий час, резерви або витрачаються на інші потреби, або зменшуються.

*Апробація результатів дослідження*. Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету. Положення даної кваліфікаційної роботи були враховані автором в ході підготовки наукових статей для опублікування в українській науковій періодиці, під час участі у роботі наукових конференцій: щорічна науково-практична конференція «Запорізькі правові читання» м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 р., Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» м. Запоріжжя, 20 листопада 2020 р.

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1 Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних режимів

Президент України підписав прийнятий 12.05.15 р. Закон України № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану». У зв’язку із прийняттям Закону № 389 втратив чинність Закон України від 06.04.2000 р. № 1647-III «Про правовий режим воєнного стану». Розглянемо прийнятий Закон у розрізі повноважень органів місцевого самоврядування, визначення їх ролі у разі запровадження в державі чи окремих її місцевостях особливого правового режиму, яким є воєнний стан.

 Отже, Закон № 389 визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, ОМС, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

 Визначення терміна «воєнний стан» надає ст. 1 Закону № 389:

**Цитата**

|  |
| --- |
| **Воєнний стан** – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та ОМС повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. |

 *Правовою основою введення воєнного стану* відповідно до ст. 2 Закону №  389 є Конституція України, цей Закон та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

 *Військовим командуванням*, якому згідно із Законом № 389 надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів АР Крим та ОМС запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, *є* (ст. 3 Закону № 389):

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування військових з’єднань та частин Збройних Сил України |
| 2 | органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань |

 **Військові адміністрації**

 Створенню та діяльності військових адміністрацій присвячена ст. 4 Закону № 389.

 Згідно з ч. 1 цієї статті на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи — військові адміністрації.

 Рішення про їх утворення відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону № 389 приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

 Так, *військові адміністрації населених пунктів* утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, якого призначає та звільняє Президент України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Структуру і штатний розпис військових адміністрацій населених пунктів затверджує начальник Генерального штабу — Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації (ч. 3 ст. 4 Закону № 389).

 *У районі, області* військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»3 строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій (ч. 4 ст. 4 Закону № 389).

 Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних Сил України трудовий договір.

 У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

 Перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджує Президент України за поданням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України (ч. 5 ст. 4 Закону № 389).

 *Увага!* Відповідно до ч. 6 ст. 4 Закону № 389 *фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання* *повноважень ОМС здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів*, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

 Частиною 7 ст. 4 Закону № 389 визначено, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю *обласних військових адміністрацій*з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань — КМУ у межах своїх повноважень.

 Спрямування, координацію та контроль за діяльністю *районних військових адміністрацій* з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань — КМУ, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

 А от загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення).

 Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їх начальники.

**Важливо**

|  |
| --- |
| Відповідно до ч. 8 ст. 4 Закону № 389 військові адміністрації населених пунктів, а також районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв’язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом № 280 строки, здійснюють свої повноваження **до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану**. У разі створення районних, обласних військових адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки такі адміністрації здійснюють свої повноваження до скасування воєнного стану. |

 **Порядок введення, припинення та скасування воєнного стану**

 Детально процедуру введення воєнного стану передбачено у ст. 5 Закону № 389.

 Так, відповідно до ч. 1 згаданої статті пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

 Далі, у разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, Президент України видає *указ про введення воєнного стану* в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону (ч. 2 ст. 5 Закону № 389).

 Після цього указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, *підлягає негайному оголошенню через ЗМІ або оприлюдненню в інший спосіб* (ч. 3 ст. 5 Закону № 389).

 У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання *у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану* в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (ч. 4 ст. 5 Закону № 389).

 При цьому у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях *керівники органів державної влади та ОМС*, підприємств, установ та організацій усіх форм власності *зобов’язані сприяти* негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень (ч. 5 ст. 5 Закону № 389).

 Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, *офіційно оприлюднюється разом із законом щодо його затвердження* *та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом* (ч. 6 ст. 5 Закону № 389).

 Відповідно до ст. 6 Закону № 389 в указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | обґрунтування необхідності введення воєнного стану |
| 2 | межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться |
| 3 | завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та **ОМС** щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану |
| 4 | завдання суб’єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період |
| 5 | вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв’язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень |
| 6 | інші питання, що випливають із Закону № 389 |

 Окремої уваги заслуговують особливості припинення та скасування воєнного стану.

 Так, згідно з ч. 1 ст. 7 Закону № 389 воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях *припиняється* після закінчення строку, на який його було введено.

 А от до закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про *скасування*воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через ЗМІ (ч. 2 ст. 7 Закону № 389).

 Статтею 8 Закону № 389 передбачено *заходи правового режиму воєнного стану*. Так, відповідно до ч. 1 цієї статті в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, *ОМС* запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | встановлювати посилену охорону важливих об’єктів національної економіки та об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їхньої роботи. Перелік об’єктів національної економіки та об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, що підлягають посиленій охороні в умовах воєнного стану, затверджується КМУ |
| 2 | запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт та питання їхнього соціального захисту з урахуванням вимог закону визначаються КМУ |
| 3 | використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю |
| 4 | примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об’єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка |
| 5 | запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування |
| 6 | встановлювати особливий режим в’їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів |
| 7 | перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України |
| 8 | забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів |
| 9 | порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об’єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення |
| 10 | встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан |
| 11 | регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз’яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп’ютерні мережі |
| 12 | у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян телекомунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп’ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв’язку |
| 13 | забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі |
| 14 | встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається КМУ |
| 15 | вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини |
| 16 | забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмежувати проходження альтернативної (невійськової) служби |
| 17 | встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ |
| 18 | встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту |
| 19 | проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров’ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується КМУ |
| 20 | запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення |
| 21 | усувати з посад керівників підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними визначених цим Законом обов’язків та призначати виконувачів обов’язків керівників зазначених підприємств, установ і організацій |
| 22 | вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці |
| 23 | інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України |
| 24 | здійснювати обов’язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув’язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості |

 При цьому у місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення). Запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану провадиться відповідно до затвердженого КМУ типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях (ч. 2 та 3 ст. 8 Закону № 389).

**Здійснення повноважень в умовах воєнного стану**

 В умовах воєнного стану, згідно зі ст. 9 Закону № 389, Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. КМУ, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, ОМС здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

 До того ж ст. 10 Закону № 389 передбачено неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану. Так, у період воєнного стану *не можуть бути припинені повноваження*Президента України, Верховної Ради України, КМУ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність.

 Також Закон № 389 визначає особливості діяльності Президента України в умовах воєнного стану.

 Так, за нормами ч. 1 ст. 11 цього Закону Президент України в умовах воєнного стану:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану |
| 2 | приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану |
| 3 | здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України |
| 4 | визначає порядок проходження військової служби |

 *Увага!* У разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його *повноваження продовжуються*до вступу на пост новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану. Повноваження Президента України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені (ч. 3 та 4 ст. 11 Закону № 389).

 Щодо діяльності *Верховної Ради України*, то згідно зі ст. 12 Закону № 389 в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях вона працює в сесійному режимі. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її *повноваження продовжуються* до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану. Також повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

 Щодо *особливостей дії нормативно-правових актів* в умовах воєнного стану. Нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим, рішення Ради міністрів АР Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади та *ОМС*, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв’язку з введенням воєнного стану, тимчасово не застосовуються (ст. 13 Закону № 389).

 Відповідно до ст. 14 Закону № 389*Генеральний штаб Збройних Сил України:*

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях |
| 2 | організовує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з’єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану |
| 3 | організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з’єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій введено воєнний стан |
| 4 | розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану |

 **Повноваження військових адміністрацій**

 Як визначено у ч. 1 ст. 15 Закону № 389, військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Вони здійснюють свої повноваження в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та *ОМС*, з урахуванням особливостей, встановлених Законом № 389.

 А тепер перейдемо до *повноважень військових адміністрацій населених пунктів*.

 Отже, за ч. 2 ст. 15 Закону № 389 вони на відповідній території здійснюють повноваження із:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану |
| 2 | забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів |
| 3 | залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території |
| 4 | розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях |
| 5 | складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету |
| 6 | встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято |
| 7 | прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято |
| 8 | встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги |
| 9 | залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об’єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища |
| 10 | управління об’єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв’язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню |
| 11 | встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету |
| 12 | здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік) |
| 13 | надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об’єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об’єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності |
| 14 | надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок |
| 15 | управління навчальними закладами, закладами охорони здоров’я, культури, фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення |
| 16 | забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води |
| 17 | вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв’язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством |
| 18 | сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації |
| 19 | бронювання робочих місць для військовозобов’язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства |
| 20 | організації та участі у здійсненні заходів, пов’язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом |
| 21 | вирішення відповідно до законодавства питань, пов’язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об’єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг |
| 22 | сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів |
| 23 | здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України |
| 24 | сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні |
| 25 | встановлення посиленої охорони важливих об’єктів національної економіки та об’єктів, які забезпечують життєдіяльність населення |
| 26 | вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік) |
| 27 | вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу |
| 28 | створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги |
| 29 | сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів внутрішніх справ, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України |
| 30 | заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території |
| 31 | скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень |
| 32 | встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність |
| 33 | прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями |
| 34 | прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом |
| 35 | створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб; вирішення питань про чисельність працівників таких служб, витрати на їх утримання; розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб |
| 36 | забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду |
| 37 | вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин |
| 38 | організації місцевих ринків |
| 39 | встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад |
| 40 | затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством |
| 41 | забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони |
| 42 | залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв’язку |

 *Увага!*Військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС законами України.

 Районні, обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв’язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом № 280 строки, також здійснюють повноваження із (ч. 3 ст. 15 Закону № 389):

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення |
| 2 | здійснення управління об’єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації таких об’єктів); призначення і звільнення їх керівників |
| 3 | вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок) |
| 4 | вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу |
| 5 | встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони на використання підприємствами питної води у промислових цілях |
| 6 | прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями |
| 7 | встановлення посиленої охорони важливих об’єктів національної економіки та об’єктів, які забезпечують життєдіяльність населення |
| 8 | прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів |
| 9 | заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території |
| 10 | встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги |

Начальник військової адміністрації відповідно до ч. 4 ст. 15 Закону № 389:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | забезпечує на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади |
| 2 | організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень |
| 3 | призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації |
| 4 | є розпорядником бюджетних коштів |
| 5 | представляє відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, ОМС, громадськими об’єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами |
| 6 | звертається до суду щодо визнання незаконними актів ОМС, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади |
| 7 | укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством |
| 8 | видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом |
| 9 | веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об’єднань |

 Законом № 389 передбачено залучення до здійснення заходів правового режиму воєнного стану військових формувань та правоохоронних органів. Так, згідно з ч. 1 ст. 16 цього Закону за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію в установленому порядку указом Президента України, утворені відповідно до законів України військові формування залучаються разом із правоохоронними органами до вирішення завдань, пов’язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, згідно з їх призначенням та специфікою діяльності.

**Важливо**

|  |
| --- |
| Органи державної влади України, Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим та **ОМС**, підприємства, установи, організації, громадські об’єднання, а також громадяни **зобов’язані сприяти** діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території. (ч. 1 ст. 17 Закону № 389) |

 Порядок взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів або їх з’єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (ч. 1 ст. 18 Закону № 389).

 **Гарантії та обмеження**

 Згідно з ч. 1 ст. 19 Закону № 389 в умовах воєнного стану забороняються:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | зміна Конституції України |
| 2 | зміна Конституції АР Крим |
| 3 | проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради АР Крим і ОМС |
| 4 | проведення всеукраїнських та місцевих референдумів |
| 5 | проведення страйків, масових зібрань та акцій |

 *Увага!* Верховна Рада України *не пізніше ніж у 90-денний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану*, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, приймає рішення про призначення виборів депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих виборів (ч. 2 ст. 19 Закону № 389).

 Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану регламентовано ст. 20 Закону № 389.

 Так, відповідно до ч. 1 цієї статті правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до Конституції України та Закону № 389.

 Згідно із ч. 2 ст. 20 цього Закону в умовах воєнного стану *не можуть бути обмежені* права і свободи людини і громадянина, передбачені ч. 2 ст. 64 Конституції України.

**Цитата**

|  |
| --- |
| В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції. (ч. 2 ст. 64 Конституції України) |

 Окрім цього, ч. 3 ст. 20 Закону № 389 передбачено, що у процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, *забезпечується* дотримання таких стандартів, як мінімальна заробітна плата, мінімальний термін відпустки та час відпочинку між змінами, максимальний робочий час, врахування стану здоров’я особи тощо. На час залучення працюючої особи до виконання трудової повинності поза місцем її роботи за трудовим договором за нею після закінчення виконання таких робіт *зберігається* відповідне робоче місце (посада).

 Правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах воєнного стану визначено у ст. 21 Закону № 389. Так, правовий статус іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час дії воєнного стану, визначається Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

 Законом № 389 також закріплено неприпустимість використання правового режиму воєнного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб. За нормою цієї статті введення воєнного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання. Будь-які спроби використати введення воєнного стану для захоплення влади тягнуть за собою відповідальність згідно із законом (ч. 1 ст. 22 Закону № 389).

 **Відшкодування збитків, відповідальність та правосуддя**

 Закон № 389 передбачає відшкодування збитків, завданих під час введення воєнного стану або повернення майна, що збереглося. Так, відповідно до ст. 23 цього Закону примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, в умовах правового режиму воєнного стану, якщо не було здійснено попереднє повне відшкодування вартості такого майна, тягне за собою *наступне повне відшкодування* його вартості в порядку, визначеному законом. Якщо ж майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму воєнного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати у судовому порядку повернення такого майна на умовах, визначених законом. При цьому колишній власник майна, примусово відчуженого у зв’язку із запровадженням та здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це можливо.

 Закон № 389 також вимагає інформування Генерального секретаря ООН та іноземних держав про обмеження прав і свобод людини і громадянина. Так, відповідно до ст. 24 цього Закону Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану *негайно повідомляє*через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов’язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов’язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Про зміни межі відхилень від зобов’язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод та причини прийняття такого рішення Україна повідомляє Генерального секретаря ООН у порядку, визначеному ч. 1 та 2 цієї статті (ч. 3 ст. 24 Закону № 389).

 *Щодо відповідальності* за порушення правового режиму воєнного стану, то відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону № 389 особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом.

 *Правосуддя* на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається (ст. 26 Закону № 389).

 *Контроль*за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та *ОМС* в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України (ст. 27 Закону № 389).

 Прикінцевими положеннями Закону № 389, зокрема, передбачено, що КМУ у місячний строк з дня набрання ним чинності має:

– підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Закону України від 17.05.12 р. № 4765-VI «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» у зв’язку з прийняттям Закону № 389;

– прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації Закону № 389, та привести свої рішення у відповідність із ним;

– забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність до Закону № 389.

2.3 Питання конституційності введення надзвичайного стану

Безсумнівно, введені постановами КМУ та рішеннями місцевих рад заборони обмежують конституційні права громадян, насамперед на освіту, свободу мирних зібрань, на свободу пересування та інші.

Втім, Конституція України не забороняє обмеження таких прав. Важливо, щоб це відбувалось за наявності відповідного закону.

Загальним стандартом для більшості конституційних прав та свобод в частині обмежень є одночасна наявність двох критеріїв: обмеження має бути передбачене законом та переслідувати легітимну мету.

Певні права не підлягають обмеженням взагалі (право на життя, рівність прав, право на петицію).

Третій критерій, який можна застосовувати при обмеженні прав та свобод, які гарантовано Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (насправді, більшість з каталогу Конституції України) – необхідність в демократичному суспільстві. Через нього, зокрема, ЄСПЛ оцінює пропорційність обмеження права в кожній конкретній ситуації.

В сьогоднішній ситуації навряд чи існують сумніви у наявності легітимної мети для обмежень прав і свобод людини.

Конституція України містить норми, які зобов’язують державу захищати життя людини (стаття 27) та надає можливість обмежувати певні права для охорони здоров’я населення (стаття 34, зокрема).

У багатьох рішеннях ЄСПЛ йдеться про цей позитивний обов’язок держави, а невживання заходів може сприйматися як порушення позитивних зобов’язань, передбачених статтями 2 та 8 (Finogenovта інші проти Росії, № 18299/03, 20 грудня 2011 року).

На нашу думку, такі заходи і позитивний обов’язок держави вживати дій для захисту життя та здоров’я людей, є особливо актуальними в умовах пандемії, ознакою якої, за визначенням ВООЗ, є відсутність засобів профілактики та лікування.

Тому основне питання, яке потребує відповіді – це наявність необхідних законів, які б дозволяли обмежувати конституційні права і свободи людини під час пандемії. Якщо вони є, принцип законності дотримано, якщо всі обмеження введено лише підзаконними актами – існує порушення.

Які ж Закони України передбачають вживання заходів для боротьби з епідеміями, поширенням небезпечних вірусів та інфекцій?

Серед основних – це закони України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Кодекс цивільного захисту України та закон «Про правовий режим надзвичайного стану».

Вони фактично передбачають три спеціальні правові режими:

|  |
| --- |
| Карантину (закони «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»); |
| Надзвичайної ситуації (Кодекс цивільного захисту України); |
| Надзвичайний стан (закон «Про правовий режим надзвичайного стану»). |

На сьогодні діють два з трьох наведених – **карантин та надзвичайна ситуація.**

Карантин

Визначення карантину, його запровадження та скасування, умови обмежень прав та свобод людини визначено законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Зокрема, ним передбачено, що:

Карантин встановлюється та відміняється Кабміном;

У рішенні про встановлення карантину зазначаються обставини, що призвели до цього, визначаються межі території карантину, затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні та інші заходи, їх виконавці та терміни проведення, встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них. Карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. На цей період можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситися інші необхідні зміни щодо умов їхньої виробничої та іншої діяльності;

До відміни карантину його територію можуть залишити особи, які пред’явили довідку, що дає право на виїзд за межі території карантину;

Організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

**Звертаємо увагу, це норми закону (стаття 29 закону «Про захист населення від інфекційних хвороб»), а не підзаконного акту.**

Далі, у статті 30 цього ж закону визначено й повноваження органів місцевого самоврядування, яким, зокрема, надано право:

|  |
| --- |
| залучати підприємства, установи, організації незалежно від форм власності до виконання заходів з локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби; |
| залучати для тимчасового використання транспортні засоби, будівлі, споруди, обладнання, інше майно підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, необхідне для здійснення профілактичних і протиепідемічних заходів, із наступним повним відшкодуванням у встановленому законом порядку його вартості або витрат, пов’язаних з його використанням; |
| установлювати особливий режим в’їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів; |
| запроваджувати більш жорсткі, ніж встановлені нормативно-правовими актами, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування, режиму обробки та якості питної води; |
|  установлювати особливий порядок проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних, та інших заходів; |
| створювати на в’їздах і виїздах із території карантину контрольно-пропускні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, частин та підрозділів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку. |

Щоб далі не перевантажувати текст цитуванням законів, зазначимо, що і Кодекс цивільного захисту України, і закон України «Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя» також містять визначені законом механізми реагування держави на виклики, пов'язані з COVID-2019.

І, деякі повноваження, які надаються в тому числі місцевим органам влади (органам місцевого самоврядування) можуть використовуватись для втручання в реалізацію прав та свобод людини і громадянина.

Таким чином, на нашу думку, рішення уряду та місцевої влади, якими вводяться обмежувальні заходи для протидії поширенню коронавірусної хвороби, прийняті в межах їх повноважень, визначених законами, зокрема, наведеними вище, є правомірними.

Іншими словами, принцип, відповідно до якого обмеження прав людини повинно бути «передбачено законом», не порушується.

Більше того, якщо уважно прочитати зміст норм закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», зрозуміти його логіку, мету і вдатись до порівняльного аналізу з положеннями «антиінфекційного» законодавства, ми побачимо: без виникнення додаткових до власне поширення вірусу та хвороби, яку він викликає, обставин, його застосування в теперішній ситуації є неможливим і не потрібним.

Про неможливість його застосування без «обтяжуючих обставин» можна прочитати у статті 4. Остання передбачає, що надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

Наразі, ця загроза усувається через введення режимів карантину та надзвичайної ситуації і реалізації в їхніх межах відповідних заходів.

Щодо потрібності, то по-перше, за відсутності слова «пандемія» у пункті 1 частини 1 статті 4 надзвичайний стан взагалі було б важко застосовувати, оскільки були б відсутні формальні підстави.

По-друге, серед заходів, які він передбачає для усунення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, в контексті пандемії, ми читаємо – встановлення карантину та проведення інших обов’язкових санітарних та протиепідемічних заходів (пункт 4 частина 1 стаття 17).

А режим карантину, його порядок введення і увесь механізм чим регулюється? Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб». І наразі реалізується автономно разом з режимом надзвичайної ситуації, який спрямовано насамперед на координацію всіх рівнів органів влади та місцевого самоврядування.

Навіщо в такому випадку надбудова у вигляді надзвичайного стану з додатковими повноваженнями для СБУ, Нацгвардії, іноді частинам ЗСУ та прикордонних частин, можливістю мобілізації, експропріації майна?

На нашу думку, інструменти НС, які додатково до «карантинних» можуть стати в нагоді в теперішніх умовах боротьби з COVID-2019, будуть необхідні тільки у разі різкого негативного розвитку подій:

|  |
| --- |
| виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права і свободи; |
| спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; |
| блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо (стаття 4 закону «Про правовий режим надзвичайного стану»). |

Надзвичайний стан: обмеження в часі

Серед інших аргументів, які можуть бути предметом дискусії в частині необхідності введення надзвичайного стану – обмеження його в часі до 30 днів для України і до 60 днів для окремих місцевостей. З можливим продовженням через нову процедуру – указ президента та підтвердження Верховною Радою, але не більше 30 днів.

Якщо б його ввели на території всієї країни 12 березня, зараз би стояло питання по продовженню. А на 12 травня – строк було б вичерпано і його було б скасовано без можливості продовження.

Будь-які зміни до «дизайну» надзвичайного стану потребуватимуть проходження ланцюга – указ президента, затвердження Верховною Радою.

Це робить даний режим менш гнучким у випадку непередбачуваності у поширенні вірусу та його наслідків і необхідності приймати оперативні рішення уповноваженими на боротьбу з епідемією органами держвлади.

Підсумовуючи, вважаємо, що апріорі стверджувати про антиконституційність обмежень прав і свобод людини на підставі постанов КМУ та рішень органів місцевого самоврядування, які приймаються в межах «карантину», є помилковим.

Надзвичайний стан, карантин та надзвичайна ситуація – це окремі режими, які можуть запроваджуватись, як автономно так і в сукупності. Залежно від підстав та подій, їхнього масштабу, які відбуваються в країні.

На завершення, хочемо акцентувати увагу на тому, що окремого обговорення потребують заходи протидії поширенню коронавірусу, які введено на території України.

Ми не повинні забувати, що права людини гарантовані на міжнародному рівні і відступ від них дозволяється лише у крайніх випадках за умови дотримання відповідної процедури, яка передбачена статтею 15 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄСПЛ).

Деякі держави, зокрема, Латвія; Румунія, Молдова, Вірменія, Естонія, Грузія вже повідомили генерального секретаря Ради Європи про відступ від своїх зобов’язань та про вжиті ними заходи щодо протидії поширенню коронавірусної хвороби, про причини їх застосування.

2.3 Страгія забезпечення безпекового середовища в Україні в умовах сучасних викликів.

14 вересня 2020 року Президент України Володимир Зеленський підписав Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України», яким вводиться у дію рішення РНБО «Про Стратегію національної безпеки України» та затверджується відповідна Стратегія.

Європейська та євроатлантична інтеграція є пріоритетом національної безпеки та інтересів України. Про це йдеться у Стратегії національної безпеки України, яку було затверджено указом Президента 14 вересня.

Стратегія національної безпеки, чітко визначаючи національні безпекові пріоритети, є основою для всіх реформ у секторі безпеки та оборони. Вона враховує усі можливі глобальні ризики – від зовнішньої агресії до зміни клімату та пандемії. Саме тому важливо, що поряд з впровадженням Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО пріоритетність також надається повному виконанню Угоди про асоціацію з ЄС. Ця стратегія надсилає чіткий сигнал усім державним органам влади, що маємо максимально прискорити впровадження реформ для досягнення необхідних критеріїв членства в ЄС та НАТО.

Для зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття повноправного членства в Альянсі Україна планує:

- у максимально стислі строки досягти достатньої взаємосумісності Збройних Сил України та сектору безпеки і оборони зі структурами держав Альянсу;

- суттєво активізувати реформи, які необхідно впровадити для досягнення відповідності критеріям членства в НАТО у рамках імплементації Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО;

- отримати запрошення та приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО.

**СТРАТЕГІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

* Визначає пріоритети національних інтересів, серед яких:

відновлення територіальної цілостності України

* В основу Стратегії покладено захист прав, свобод і законних інтересів громадян України
* Визначає пріоритетні завдання щодо європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до цілей нбуття членства в ЄС та НАТО
* Розкриває поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та інтересам України
* Визначає, що Російська Федерація як держава агресор є джерелом довгострокових системних загроз національній безпеці України
* Дає чіткі, відверті та однозначні відповіді, що якісним реформам заважають: корупція, непослідовність та недостатня ефективність державних органів влади
* Містить надважливий елемент про громадський контроль за реалізацією стратегії відповідними органами державної влади
* Відкриває двері для роботи над іншими документами стратегічного планування

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи проведене дослідження, доцільно зауважити, що пов’язані із запровадженням особливих правових режимів надзвичайного стану, воєнного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації особливості державного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування за умов виникнення та реалізації загроз національній безпеці України передбачають обмеження прав та законних інтересів юридичних осіб, збільшення компетенції органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування, створення спеціальних органів (у разі необхідності), а також запровадження заходів для врегулювання суспільних відносин в кризових умовах з метою забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

Запровадження в Україні інституту префектів у рамках децентралізації та реформи органів державного управління, необхідність надання їм низки повноважень в умовах запровадження в Україні або окремій її місцевості особливих правових режимів робить наукові дослідження у цій сфері актуальними. Адже кризові та надзвичайні ситуації, що є підставою для запровадження особливих правових режимів, становлять загрозу усталеному розвитку суспільства в усіх його сферах загалом та національній безпеці зокрема.

Аналіз чинного законодавства практики управління органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення і територій дозволяє зробити ряд виводів і пропозицій:

1. Компетенція органів місцевого самоврядування в частині рішення проблем захисту від надзвичайних ситуацій вимагає серйозної координації і внесення змін до вже чинного законодавства і актів (закони).

2. Поточна нормотворчість органів місцевого самоврядування не системна і позбавлена єдиної методичної бази. Так далеко не в усіх муніципальних утвореннях існують постанови представницьких органів, розпорядження глав муніципальних утворень з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій. Найчастіше на рівні великих міст і районів такі акти прийняті, але в інших, невеликих містах і селищах (селах) такі акти, як правило, відсутні.

3. Досить часто акти органів місцевого самоврядування носять формальний характер і лише дослівно повторюють витяги з законодавства про надзвичайні ситуації або законодавства про охорону довкілля.

4. Статути муніципальних утворень, як правило, включають в основному положення закону, без додаткового уточнення специфіки поселення і особливостей потенційної небезпеки об’єктів, розташованих на їх території.

5. Необхідно прийняти на рівні муніципальних утворень додатково нормативні акти загального характеру у цій сфері, що відбивають специфіку екологічних і об’єктових умов території.

6. Доцільно також чіткіше розмежувати повноваження між рівнем держави і муніципальною адміністрацією, відповідно до законодавства про місцеве самоврядування і захист населення і територій від надзвичайних ситуацій до повноважень органів місцевого самоврядування обов’язку з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації своїми силами і засобами суперечить принципу єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Якщо створити едину державну систему, тоді зобов’язання з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій не мають бути предметом ведення місцевого значення і бути витратним зобов’язанням муніципалітету, а додатково фінансуватися з державного бюджету.

7. У статути муніципальних об’єднань можна рекомендувати внести ряд додаткових положень тих, що характеризують:

- перелік основних завдань в області забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля і захисту населення від надзвичайних ситуацій, способів їх рішення;

- здійснення заходів з забезпечення екологічної державної безпеки населення, охороні їх життя і здоров’я;

- створення громадських формувань поселення в області охорони середовища, захисту від надзвичайних ситуацій;

- здійснення заходів з забезпечення безпеки людей на водних об’єктах, охороні їх життя і здоров’я.

Необхідно розробити і прийняти муніципальні, а головне міжмуніципальні програми в області попередження надзвичайних ситуацій і забезпечення екологічної безпеки території муніципальної системи.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Fox William F. Understanding Administrative Law / Lexis Nexis. URL: https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20090218103837\_large.pdf.
2. Metzger Gillian E. Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States. The George Washington Law Review. September. 2015. Vol. 83, №. 4/5. pp. 1517-1539.
3. Rosenbloom David H. Administrative Law / Public Administration and Public Policy. Administrative Law. URL: http://www.eolss.net/samplechapters/c14.
4. Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development (April 2008) / The World Bank Group. URL:http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP 0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf.
5. Адабаш О.В. Поняття, сутність та ознаки адміністративноправових режимів. Європейські перспективи. 2013. № 12. С. 36-40.
6. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп.: учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
7. Административное право. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2008. 816 с.
8. Административно-правовые режимы: монография / Рушайло В.Б. Москва: Щит-М, 2000. 264 c.
9. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.  О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 500 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
11. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
12. Андрієвська О. В. Формальні підстави обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право і суспільство:* наук. журнал. Дніпропетровськ, 2016. № 1. С. 3-8.
13. Бабін Б., Плешко Е. Правовий режим тимчасово окупованої території України в Чорному та Азовському морях і Керченській протоці. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 2. С.  121-125.
14. Бєлєвцева В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів. Вісник Академії правових наук України. 2009. № 2. С. 103-111.
15. Брокгауз Ф.А. Иллюстрированный энциклопедический словарь: энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. Современная версия. Москва: Эксмо, 2007. 704 с.
16. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 196-201.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад і голов, ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
18. Гайдамака І. О. Правовий режим: поняття та види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2008. № 15. С. 120-127.
19. Гайдамака І. Юридична конструкція правового режиму. Юридична Україна. 2010. № 1. С. 30-33.
20. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золоторьова Н. І. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.  П.  Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.
21. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV / База «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/](https://zakon.rada.gov.ua/l).
22. Дем’янчук Ю. В. Концепція адміністративно-правових режимів. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 305-309.
23. Завгородня В. М. Категорія «Адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2010. № 6. С. 31-35.
24. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови: 12-те вид., випр. Харків: Фоліо, 2007. 540 с.
25. Іляшко О. О. Особливості правового режиму анексованих та окупованих територій. Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 3-8.
26. Карелін В. В. Проблеми класифікації адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. Право і суспільство. 2016. № 5(2). С. 95-102.
27. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : дис. докт. юр. наук : спец. 12.00.07 / Коваленко Наталія Володимирівна. Запоріжжя, 2017. 529  с.
28. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X/ База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.
29. Козюбра М. І. Основи конституційного права України / за ред. В. В. Копєйчикова; Державний український педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ: Юрінком, 1997. 208 с.
30. Козюбра М. І. Права людини і верховенство права. *Право України.* 2010. № 2. С. 24-35.
31. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 544 c.
32. Конопльов В. В. Категорія «адміністративно-правових режимів» в юридичній науці та законодавстві України. Форум права. 2010. № 1. С.  170-174.
33. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. Т. 1. 544 с.
34. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2008. Т. 2. 800 с.
35. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
36. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
37. Конституційні права, свободи і обов’язки людини і громадянина / за ред. Ю. С. Шемчушенка. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2008. 252 с.
38. Конституції зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: ФІНИ, 2009. 664 с.
39. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
40. Конституція України: науково-практичний коментар / В. Б. Авер’янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Вид-во «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім “Ін Юре”», 2003. 808 с.
41. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III/ База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/.
42. Лазарева М. И. «Правовой режим» как категория административного права. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. Вип. 36(2). С. 39-42.
43. Магда С. О. Місце надзвичайних адміністративно-правових режимів у класифікації правових режимів. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2014. № 1106, вип. 17. С.  69-73.
44. Маковська О. В. Поняття і класифікація адміністративних режимів у теорії адміністративного права. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 3. С. 196-199.
45. Мацелик Т. О. Суб’єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.
46. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
47. Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 123-127.
48. Мінка Т. П. Особливості класифікації адміністративно-правових режимів. Форум права. 2012. № 3. С. 453-458.
49. Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Харків: Право, 2009. 128 с.
50. Общая теория права: учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. 384 с.
51. Олійник В. І. Визначення родової належності поняття «державна таємниця». Право і суспільство. 2015. № 5(2). С. 143-148.
52. Пацурківський Ю.П. Теоретичні проблеми розуміння сутності категорії правовий режим. Вісник Маріупольського державного університету. Сер.: Право. 2013. Вип. 6. С. 105-111.
53. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-> 2016-%D0%BF.
54. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування: Постанова ВРУ від 17.03.2015 № 252-VIII / База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua /.
55. Про введення воєнного стану в Україні УП від 26.11.2018 № 393/2018 / URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018.
56. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим: Указ Президента від 03.12.2005 №1692/2005 / URL: https://www.president.gov.ua/documents/16922005-3598.
57. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII / URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ .
58. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України від 15.04.2014№ 1207-VII / База «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/.](https://zakon.rada.gov.ua/.%20)
59. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 26. Ст. 892.
60. Про затвердження Порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 р. № 367. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF>.
61. Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 12. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/246992952>.
62. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26.11.2018 № 2630-VIII / База «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#n5.
63. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 13. Ст. 222.
64. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
65. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.
66. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 37-38. Ст. 366.
67. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
68. Про освіту від 05.09.2017 № 2145-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
69. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 351.
70. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях від 18.01.2018 № 2268-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 05.07.2018).
71. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №  389-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 28. Ст. 250.
72. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
73. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 № 791аXII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
74. Про прикордонний контроль від 05.11.2009 / База «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1710-17.
75. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 № 405/2014 / URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/.
76. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232.
77. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. №  93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
78. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
79. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 31. Ст. 545.
80. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1669-VII / База «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.
81. Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17.
82. Проблеми теорії конституційного права України: монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ: Парламентське вид-во, 2013. 611 с.
83. Ростовська К. В. Проблемні питання класифікації адміністративно-правових режимів. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062, вип. 14. С. 84-87.
84. Славко А. С. Аналіз поняття «Правовий режим окупованої території». Правовий вісник Української академії банківської справи. 2015. № 1 (12). С. 28-33.
85. Славко А. С. Підходи до законодавчого визначення поняття «правовий режим». Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 3, Том 2. С. 57-60.
86. Славко А. С. Право собственности в условиях действия чрезвычайных режимов: международно-правовой контекст. Jurnalul juridic national: teorie şi practică. 2018. №4-1. С. 52-56.
87. Славко А.С. Надзвичайні режими в конституціях світу: компаративістський аспект // Конгрес міжнародного та європейського права: збірник наукових праць (м. Одеса, 25-26 травня 2018 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»; Фенікс, 2018. С. 264-267.