

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

На правах рукопису

ШМАТОВА ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.9:614.87 (043.3)

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Макаренко Альона Віталіївна

кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2012

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	11
1.1. Надзвичайна ситуація як правова категорія.....	11
1.2. Права людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	32
Висновки до розділу 1.....	55
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	57
2.1. Поняття та складові елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	57
2.2. Норми права як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	73
2.3. Державні органи та органи місцевого самоврядування як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	100
2.4. Динамічні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	131
Висновки до розділу 2.....	144
РОЗДІЛ 3. ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	147
3.1. Проблеми реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	147
3.2. Шляхи вдосконалення національного законодавства щодо механізму	

адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.....	169
Висновки до розділу 3.....	185
ВИСНОВКИ.....	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	193

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах надзвичайних ситуацій суттєво ускладнюється належне забезпечення прав людини. Прикладом для України може слугувати аварія на Чорнобильській атомній електростанції, під час ліквідації наслідків якої, держава не змогла забезпечити в повному обсязі права ліквідаторів та інших потерпілих громадян (зокрема порушувалось право на інформацію, безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування завданої порушенням цих прав шкоди, медичну допомогу тощо).

Неабияким досвідом для України є також ліквідація наслідків повені на Закарпатті, розлив фосфору у Львові, пташиний грип у Криму. За офіційною інформацією Міністерства надзвичайних ситуацій України протягом III кварталів 2009 року виникло – 210 надзвичайних ситуацій, 2010 року – 198, 2011 року – 167, що негативно вплинули на функціонування та життя окремих осіб.

У ст. 3 чинної Конституції України закріплено, що головним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини, а їх гарантії мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Безумовно, під час надзвичайних ситуацій передбачається можливість обмеження деяких прав і свобод, водночас визначено чіткий перелік тих прав, які не можуть бути обмежені і гарантуються державою у будь-який час за будь-якого стану.

Однак, сучасну систему забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій не можна визнати цілком ефективною. В основі такого висновку лежить декілька причин, серед яких: несистематизованість і, відповідно, неузгодженість чинного законодавства України, що регулює зазначені питання, суперечливість окремих його положень, невиконання існуючих обов'язків щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій державними органами, органами місцевого самоврядування та окремими посадовими особами.

Комплексному вирішенню існуючої проблеми сприятиме детальне дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Такий шлях дозволить виявити прогалини та інші недоліки правового регулювання, пов'язати їх з проблемами практичного характеру, що виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, підготувати науково обґрунтовані пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності виконання державою основного обов'язку – забезпечення прав людини.

Дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій має відбуватись шляхом синтезу міждисциплінарних наук, оскільки його функціонування знаходить своє вираження у різних галузях права.

Науково-теоретичним підґрунтям виконання дисертаційного дослідження стали праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії державного управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.Г. Атаманчука, Ю.Г. Барабаша, А.В. Басова, Ю.П. Битяка, О.Г. Брателя, М.В. Вітрука, К.Г. Волинки, Т.М. Заворотченко, О.М. Гончаренко, Н.Г. Клименко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.Д. Крупчана, О.Г. Кушніренка, С.О. Магди, А.В. Макаренко, О.В. Марцеляка, В.Я. Настюка, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника, В.Ф. Опришка, П.М. Рабіновича, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, О.Ф. Скакун, Т.М. Слінько, Ю.М. Тоди́ки, О.О. Труша, Ю.С. Шемшученка, Г.Г. Шмельової тощо.

Як показав аналіз наукових розробок у даній сфері, останні опосередковано висвітлюють окремі аспекти і комплексно не вирішують наявні проблеми функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Недостатнє дослідження на теоретичному рівні цього питання, наявність у законодавстві прогалин, що породжують проблеми практичного характеру, зумовило вибір теми наукової роботи.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі конституційного та адміністративного права юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» у межах комплексної цільової програми «Законодавче забезпечення вирішення проблем, пов'язаних із подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи» (номер державної реєстрації 0108U 006686).

Мета і завдання дослідження. Метою наукової роботи є визначення та розкриття змісту механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, формулювання відповідних науково обґрунтованих висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення його функціонування.

Виходячи з поставленої мети, у дисертації вирішуються наступні завдання:

- визначити поняття «надзвичайна ситуація»;
- узагальнити та проаналізувати підходи до категорії «права людини» та удосконалити їх класифікацію з урахуванням умов надзвичайних ситуацій;
- розкрити поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» і визначити його складові елементи;
- охарактеризувати систему норм права, які забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, з метою вдосконалення чинного законодавства України;
- розглянути систему суб'єктів, які забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, з метою напрацювання пропозицій щодо вдосконалення їх діяльності;
- здійснити аналіз відносно статичних та динамічних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій та виявити окремі проблеми реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;
- сформулювати конкретні висновки та пропозиції щодо вдосконалення законодавства стосовно забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Предмет дослідження становить механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є система філософсько-світоглядних, загально-наукових та спеціально-наукових методів пізнання, застосування яких обумовлено об'єктом і предметом дослідження.

Діалектичний метод використано для з'ясування сутності правової категорії механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, її взаємозв'язку з іншими правовими категоріями.

Структурно-функціональний метод аналізу застосовано в частині дослідження складових механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4).

Порівняльно-правовий метод аналізу використано для уточнення понять «надзвичайна ситуація», «забезпечення прав людини», «механізм забезпечення прав людини» та вивчення зарубіжного досвіду з досліджуваних питань (підрозділ 1.2, 2.1, 3.2).

У роботі використано також *логіко-юридичний метод аналізу* нормативно-правової бази дослідження, окремих правових норм для визначення структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини при розробці науково обґрунтованих висновків та пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства (підрозділ 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексно досліджено механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій та сформульовано ряд принципово нових наукових положень, зокрема:

вперше:

- сформульовано авторське визначення поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», під яким розуміється цілісна система взаємопов'язаних елементів, одні з яких можуть виникати поза межами, а інші виключно в межах правовідносин, через які задовольняються права людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- здійснено диференціацію розуміння і викладено авторське визначення понять «адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій»;

- розкрито зміст кожного з складових механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, до числа яких віднесено елементи відносно статичні (норми права, державні органи та органи місцевого самоврядування) та динамічні (реалізація, охорона та захист прав людини);

- сформульовано низку конкретних висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавчих актів України, серед яких: Конституція України, Закони України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про звернення громадян», «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про Збройні Сили України», «Про місцеве самоврядування», Указ Президента України «Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України» тощо;

удосконалено:

- поняття «надзвичайна ситуація», під якою слід розуміти особливий стан на окремій території чи її частині, обумовлений дією обставин природного, техногенного або соціально-політичного характеру, які призвели до загибелі чи

порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі;

- внесено пропозиції щодо вдосконалення системи органів виконавчої влади, на які покладається забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема, запропоновано віднести функції Міністерства надзвичайних ситуацій України до компетенції Міністерства внутрішніх справ України;

- доповнено класифікацію прав людини з урахуванням умов надзвичайних ситуацій;

отримали подальший розвиток:

- наукові положення стосовно змісту поняття «гарантій прав людини в умовах надзвичайних ситуацій»;

- наукові положення щодо співставлення категорій «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» та «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій».

Практичним значенням одержаних результатів роботи є поглиблення уявлення про сутність та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Крім того, висновки дисертаційної роботи та його пропозиції можуть стати методологічною основою для:

- *наукової діяльності*, зокрема, для подальшого опрацювання проблем функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- *правотворчої діяльності*, у частині вдосконалення чинного законодавства щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- *правозастосовчої діяльності*, насамперед для покращення ефективності та результативності практичної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, посадових осіб, що здійснюють забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- *навчального процесу* – при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників та у процесі викладання таких дисциплін і курсів як «Адміністративне право України», «Конституційне право України» та деяких інших.

Матеріали дисертації використовувалися співробітниками на кафедрі конституційного та адміністративного права Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» у процесі проведення наукових та організаційних заходів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 29 грудня 2011 р.).

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного та адміністративного права Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» й отримали апробацію в опублікованих тезах на: Международной научной практической конференции «Бъдещи изследвания – 2010» (София, 2010 р.; тези доповіді опубліковано), Международной научной практической конференции «Основни проблеми на съвременна та наука – 2010» (София, 2010 р.; тези доповіді опубліковано), Materialy V Mezinarodni vedecko-prakticka conference «Veda a vznik – 2009/2010» (Praha, 2010 р.; тези доповіді опубліковано), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Сучасна наукова думка – 2010» (Миколаїв, 2010 р.; тези доповіді опубліковано), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Наука і життя – 2010» (Миколаїв, 2010 р.; тези доповіді опубліковано), Всеукраїнській конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи» (Львів, 2011 р.; тези доповіді опубліковано), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання сучасних державотворчих та правотворчих процесів» (Запоріжжя, 2011 р.; тези доповіді опубліковано), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права» (Запоріжжя, 2011 р.; тези доповіді опубліковано), Міжнародній науково-практичній конференції «Правові проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (Харків, 2011 р.; тези доповіді

опубліковано), Всеукраїнських науково-практичних читаннях «Юриспруденція: актуальні проблеми теорії і практики» (Львів, 2011 р.; тези доповіді опубліковано).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження відображено у шістнадцяти наукових працях автора, з яких шість опубліковано у фахових юридичних виданнях, які затверджені Департаментом атестації кадрів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, а десять – у збірниках матеріалів наукових конференцій. Публікації, в яких викладені результати дослідження, підготовлені дисертантом особисто, без участі співавторів.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (які мають 8 підрозділів), висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дослідження складає 224 сторінки, з них обсяг основного тексту – 191 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Надзвичайна ситуація як правова категорія

Протягом останніх років як в Україні, так і в усьому світі, спостерігається зростання кількості надзвичайних ситуацій, які створюють реальну загрозу для національних, міжнародних суб'єктів та держави. Однак, єдності у визначенні змісту правової категорії «надзвичайна ситуація» немає, що викликає потребу у її дослідженні.

Кожна наука, у тому числі і юридична, має свою систему категорій, понять і термінів, призначення яких полягає у створенні умов для розвитку науки у цілому.

Тому, правова категорія – це наукове поняття, яке виступає інструментом наукового мислення і служить для відображення об'єктивної суті правових явищ [6, с. 53 – 55].

Разом з тим, за словами С.М. Волошина використання різноманітної термінології, навіть у межах однієї галузі знань, спричиняє нерозуміння поняття «надзвичайна ситуація», що може призвести до негативних наслідків у критичні періоди її розвитку [2, с. 35].

Тому виникає доцільність у нормативно-правовому, етимологічному та доктринальному дослідженні вищезазначеного терміна, його суттєвих ознак та класифікації видів надзвичайних ситуацій (далі – НС), що надасть можливість оптимізувати чинне законодавство.

Основним напрямом дослідження поняття «надзвичайна ситуація» є його наукове тлумачення, адже наука не містить єдиного визначення зазначеного терміна. Таким чином, є доцільним виділення наступних груп авторів, що мають різні підходи до закріплення дефініції:

- перша група дослідників є представниками приватного права, серед яких цивіліст О.Г. Братель та інші, що визначають термін «надзвичайна ситуація» як «настання цивільно-правових наслідків, обставин (подій) або їх сукупності природного, стихійного, техногенного або суспільно-політичного характеру, що характеризуються надзвичайністю, раптовістю, винятковістю, випадковістю та масштабністю прояву, є непередбаченими й невідворотними для суб'єктів правовідносин, призводячи до заподіяння майнової і моральної шкоди, виникнення цивільних прав і обов'язків, перешкод або неможливості виконання договірних зобов'язань або звільнення від настання цивільної відповідальності» [7, с. 19].

Позитивним у даному визначенні є відображення ряду характеристик, що властиві для терміна «надзвичайна ситуація»:

- 1) настання наслідків, зокрема заподіяння майнової і моральної шкоди;
- 2) виникнення прав і обов'язків;
- 3) неможливість виконання зобов'язань тощо.

Серед недоліків вищезазначеного підходу до тлумачення поняття «надзвичайна ситуація» слід виділити наступні:

1) не варто обставинам НС надавати характеру раптовості, оскільки деякі надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру можливо спрогнозувати;

2) недоцільно виділяти невідворотність наслідків НС як характерну ознаку, оскільки можливо їх зменшити або відвернути;

3) недоцільно відмежовувати стихійний характер від природного характеру, оскільки НС природного характеру включають в себе стихійний характер;

- друга група дослідників є представниками публічного права, зокрема Н.Г. Клименко, В.О. Акімов, В.І. Юртушкін та інші. Через неоднозначність підходів до визначення поняття «надзвичайна ситуація», доцільним є виокремлення наступних підгруп.

Представники першої підгрупи – Г.В. Матасова [9, с. 11], А.С. Гринін [8, с. 226] та інші – визначають поняття «надзвичайна ситуація» через категорію «обставини».

У своїх дослідженнях вони використовують наступне визначення надзвичайної ситуації – це «зовнішні обставини, що виникли раптово і характеризуються різким порушенням усталених процесів та явищ, спричиняють значний негативний вплив на життєдіяльність населення, функціонування економіки, соціальну сферу та природне середовище» [9, с. 11; 8, с. 226].

Представники другої підгрупи – Н.Г. Клименко [10, с. 83], О.М. Понкратов [41, с. 120] та інші – термін «надзвичайна ситуація» визначають через категорію «порушення нормальних умов життя і діяльності людей».

За визначенням Н.Г. Клименко, надзвичайна ситуація – це «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, застосуванням засобів ураження, терористичним (диверсійним актом), діями антиконституційного спрямування або іншими чинниками, що призвели (можуть призвести) до загибелі людей, нанесення

шкоди їх здоров'ю, загибелі тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або можуть завдати) шкоди довкіллю у мирний час чи особливий період (або у ході бойових дій)» [10, с. 83]. Разом з тим, більш доцільним є об'єднання видів НС, зокрема аварії та катастрофи у надзвичайні ситуації техногенного характеру, терористичний (диверсійний акт), дії антиконституційного спрямування у надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру, що надасть можливість для дослідження видів останньої.

Представники третьої підгрупи – В.М. Ярошевська [11, с. 376], В.Я. Настюк [13, с. 41 – 42] та інші – визначають поняття «надзвичайна ситуація» через категорії «ситуація» або «процес».

На думку В.М. Ярошевської, надзвичайна ситуація – це «ситуація на об'єкті чи окремій території, що викликана подіями природного, екологічного, технічного, соціального, військового та іншого характеру, що призвела чи може призвести до значної шкоди, порушення нормальної життєдіяльності та загибелі людей» [11, с. 376].

В.Я. Настюк запропонував наступне визначення надзвичайної ситуації – це «процес деградації соціального або природного, який раптово виникає на певній території, швидко розвивається й викликає реальну тривалу загрозу життю, здоров'ю, правомірному і матеріальному становищу громадян, стану природної екосистеми, а також стійкому функціонуванню державних і суспільних інституцій» [13, с. 41 – 42].

Представники четвертої підгрупи – В.І. Юртушкін [12, с. 36], В.О. Акімов [5, с. 78] та інші – тлумачать поняття «надзвичайна ситуація» через категорію «стан».

В.І. Юртушкін вважає, що надзвичайна ситуація – це «стан, при якому в результаті виникнення джерела НС на об'єкті, визначеній території чи акваторії порушуються нормальні умови життя і діяльності людини, виникає загроза їхньому життю і здоров'ю, завдається шкода майну населення, об'єктам економіки і навколишньому природному середовищу» [12, с. 36].

На наш погляд, основними недоліками вищезазначених підходів є:

- 1) трактування даного терміна через категорію «порушення нормальних умов життя», оскільки є не зрозумілим, що мав на увазі автор під цією категорією, адже останні носять індивідуальний характер для кожної особи;
- 2) зведення НС лише до раптових, залишаючи поза увагою прогнозовані її види, наприклад, виникнення епідемій, які у більшості випадків прогнозуються;
- 3) визначення даної категорії через термін «ситуація», оскільки останній не розкриває сутності досліджуваного терміна;
- 4) виокремлення термінів «територія», «об'єкт», та «водний об'єкт», оскільки вони входять до поняття територія України;
- 5) виділення категорії «загроза життю та здоров'ю особи», яка не є надзвичайною ситуацією, адже виникнення останньої характеризується настанням наслідків тощо.

Отже, можна стверджувати, що на сьогодні у правовій теорії існуючі визначення терміна «надзвичайна ситуація» не охоплюють всього змісту цієї категорії.

Наступним напрямом дослідження поняття «надзвичайна ситуація» є його нормативно-правове визначення, яке закріплено у чинному законодавстві України.

Варто зазначити, що термін «надзвичайна ситуація» вперше закріплено законодавством Союзу Радянських Соціалістичних Республік у 1990 році у тимчасовому положенні від 15 грудня 1990 року № 1282 «Про створення державної загальносоюзної системи щодо попередження і дій у надзвичайних ситуаціях». У даному акті надзвичайна ситуація визначалася як обстановка на об'єкті або частині території, що склалась у результаті аварії, катастрофи, стихійного або екологічного лиха, епідемій, епізоотій, яка може заподіяти або вже заподіяла значні матеріальні збитки, людські втрати та порушення умов життєдіяльності [14]. Основним недоліком даного тлумачення є те, що законодавець зосереджує увагу тільки на надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру.

Уперше у національному законодавстві даний термін розкрито у Законі України від 3 лютого 1993 року № 2974-XII «Про цивільну оборону» відповідно до ст. 1 якого надзвичайна ситуація – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосування засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних витрат [15].

Таке законодавче тлумачення категорії є неповним, оскільки відсутній перелік суб'єктів, які під час виникнення НС зазнають шкоди, наприклад, юридичні особи, держава.

У ст. 1 Закону України від 14 листопада 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» термін «надзвичайна ситуація» визначається як порушення нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат [16]. Виокремлення у даному тлумаченні наступних термінів: «територія», «об'єкт» та «водний об'єкт», є недоцільним, оскільки, відповідно до законодавства України, найширшим поняттям є «територія», яка охоплює сушу і відповідно об'єкти на ній, море, ріки, озера і решту водойм, надра землі в межах кордону України та повітряний простір над сушею і водним простором, у тому числі і над територіальним морем тощо [17].

Тим часом дещо інше визначення поняття «надзвичайна ситуація» міститься у чинному законодавстві Російської Федерації – це обстановка на певній території, що склалася у результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть призвести чи призвели до загибелі людей, шкоди їхньому здоров'ю, навколишньому природному середовищу, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей [20]. Основними недоліками цього тлумачення є залишення законодавцем поза увагою НС соціально-політичного характеру, передбачаючи лише аварії, небезпечне природне явище,

катастрофи, стихійні або інші лиха, що належать до надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Необхідно зупинитися і на трактуванні терміна «надзвичайна ситуація» Всесвітньою організацією охорони здоров'я (далі – ВООЗ): «надзвичайні ситуації або катастрофи – це будь-які події, що спричиняють руйнування, підрив економіки, загибель людей або шкоду їхньому здоров'ю у масштабах, що вимагають надзвичайної допомоги ззовні для ураженої популяції чи району» [21]. На нашу думку, є не зовсім доцільним:

1) трактувати дане поняття через термін «події», оскільки останній не розкриває сутності поняття «надзвичайна ситуація». Категорія «подія», як правило, не залежить від волі людини, тоді як виникнення НС можливе й за волею людини, наприклад, надзвичайна ситуація техногенного характеру;

2) визначати лише загальнодержавні масштаби надзвичайної ситуації, що потребують зовнішньої допомоги, оскільки, відповідно до чинного законодавства України, останні можуть мати регіональний та місцевий рівень поширення.

Звідси слідує, що на даний час у законодавстві України не закріплено поняття, яке б містило одночасно ознаки НС природного, техногенного та соціально-політичного характеру, які визначені в Державному класифікаторі надзвичайних ситуацій.

У законодавстві та науковій літературі поряд з поняттям «надзвичайна ситуація» у змісті окремих законів використовуються наступні поняття: «надзвичайна екологічна ситуація» – у Законі України від 13 липня 2000 року № 1908-III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [23], «екстремальна ситуація» – у Законі України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я» [24], «кризова ситуація» – у Законі України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України» [25] тощо. Зазначене дає змогу зауважити, що використання термінів, які мають схожий зміст, створюють неузгодженість понятійного апарату.

Тому для розмежування категорій «надзвичайна ситуація», «кризова ситуація» та «екстремальна ситуація», на нашу думку, доцільно використати етимологічний підхід.

Вітчизняні тлумачні та енциклопедичні словники не містять понять «кризова ситуація» та «екстремальна ситуація». Крім того, закріплений енциклопедіями та словниками термін «надзвичайна ситуація», дає підстави зробити висновок, що він запозичений з діючого законодавства і не містить додаткового наукового обґрунтування. Таким чином, виникає необхідність розкриття їх значень через категорії «криза», «надзвичайний», «екстремальний» і «ситуація».

Термін «ситуація» визначається як «поєднання умов та обставин, що створюють певне становище (стан), ті чи інші взаємини людей» [26, с. 1127]. Звідси слідує, що термін «ситуація» має декілька слів-синонімів, а саме: «положення», «стан», «обставини».

Дані синоніми радянський вчений Д.Г. Гринчишина трактує наступним чином: положення – це місцезнаходження, розміщення у просторі; зведення правил, законів з якогось питання; становище у країні, у світі;

обставини – це сукупність умов, що визначають становище кого-небудь, чого-небудь;

стан – це сукупність обставин, умов, стосунків, у яких хтось або щось знаходиться [28, с. 215 – 216; 28 с. 179; 28, с. 274].

Звідси слідує, що термін «стан» є найбільш ширшою категорією, яка включає у себе, крім обставин, ще умови і певні відносини.

На наш погляд, з наведених визначень найбільш повно сутність НС розкриває термін «стан», адже надзвичайна ситуація викликає виникнення певних правовідносин, здебільшого адміністративно-правового характеру.

Для з'ясування терміна «кризова ситуація» звернемо увагу на поняття «криза», яке означає: різкий, крутий перелом у чому-небудь, важкий перехідний стан [26, с. 465].

Таким чином, кризова ситуація – це раптовий стан на певній території, який має наслідком різке погіршення матеріального становища міжнародних і національних суб'єктів та впливає на їх функціонування.

У юридичній літературі термін «екстремальна ситуація» застосовується досить часто, проте його визначення не закріплено у словниках. Тому необхідно зупинитись на тлумаченні терміна «екстремальний», тобто той, який відрізняється фізичними показниками (про тиск, температуру і т.д.); дуже значний, надзвичайний за своїм проявом, силою, величиною тощо, який визначається таким проявом [26, с. 259].

У свою чергу Н.Г. Зонько визначає екстремальну ситуацію як «стан, що виникає у природі або у процесі діяльності людини, при якій психофізіологічні параметри можуть перевищити межі компенсації організму, що призводить до порушення безпеки життєдіяльності людини» [30, с. 366].

На підставі зазначеного, терміни «надзвичайна ситуація» та «екстремальна ситуація» не є тотожними поняттями. Основними відмінностями між ними є те, що для екстремальної ситуації є характерним постійне виникнення, яке породжується або будь-якими подіями, або НС. Крім того, ліквідацію наслідків даної ситуації безпосередньо здійснюють підрозділи Міністерства охорони здоров'я України (швидка допомога, Державна служба медицини катастроф).

Під поняттям «надзвичайний» слід розуміти перевершуючий звичайну міру, не такий, як завжди, особливий [29]. Звідси, при визначенні поняття «надзвичайна ситуація» термін «надзвичайний» доцільно визначати як особливий.

З огляду на викладене є недоречним ототожнювати дані терміни, оскільки, як свідчить проведений аналіз, вони різняться за змістом, джерелом виникнення, наслідками тощо.

Усе зазначене дає змогу зробити висновок, що на законодавчому рівні виникає необхідність створення єдиного понятійного апарату, адже існування різноманітних підходів до поняття «надзвичайна ситуація» є однією з перешкод для

функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав людини в умовах НС.

З урахуванням цього, є всі підстави стверджувати, що загальне визначення дефініції «надзвичайна ситуація» має бути таким:

***надзвичайна ситуація** – це особливий стан на окремій території чи її частині, обумовлений дією обставин природного, техногенного або соціально-політичного характеру, які призвели до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі.*

З огляду на викладене визначимо основні та факультативні ознаки надзвичайних ситуацій. Так, більшість авторів [35, с. 15; 34, с. 74] зазначають, що основними ознаками НС є:

- 1) наявність загибелі людей, тварин чи значне порушення їхньої життєдіяльності;
- 2) заподіяння економічних збитків;
- 3) істотне погіршення стану навколишнього середовища.

Разом з тим, деякі факультативні ознаки НС залишилися поза увагою, тому є доцільним додатково їх виділити:

- 1) *одним з основних суб'єктів ліквідації її наслідків завжди виступають органи держави;*
- 2) *основними суб'єктами правовідносин під час виникнення НС виступають фізичні та юридичні особи, держава та міжнародні організації;*
- 3) *часткова або повна ліквідація її наслідків фінансується з державного та місцевого бюджетів та вимагає застосування спеціальних інструментів організаційного, правового характеру тощо.*

На підставі аналізу положень чинного законодавства України з'ясовано, що подію не завжди можна віднести до НС. Для практичних потреб підрозділів Міністерства надзвичайних ситуацій України нормативно закріплено класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій, які містять конкретні критерії одиниць виміру:

залежно від кількості шкідливих речовин, фактів настання події, уражених осіб тощо.

Відповідно до наказу Міністерства надзвичайних ситуацій України від 19 квітня 2003 року № 119 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» [18] для віднесення надзвичайної події до надзвичайної ситуації необхідно порівняти кількість загиблих людей, масштаби забруднення навколишнього природного середовища та інші наслідки з пороговим значенням показників ознак надзвичайної ситуації (нормативно встановленими межами), які встановлені у додатку до даного акта. Досягнення або перевищення цих значень є підставою для прийняття рішення про віднесення події чи явища до надзвичайної ситуації та організації у разі необхідності відповідних заходів щодо ліквідації її наслідків. Наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 175 «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» [19] відшкодовуються збитки, завдані здоров'ю та об'єктам національної економіки.

Отже, будь-яка подія буде надзвичайною ситуацією лише тоді, коли вона підпаде під класифікаційні ознаки НС.

З огляду на зазначене пропонується виділити основні та факультативні критерії, які є підставою для віднесення події до НС:

а) основні критерії:

- моральний (загибель людей або тварин);
- матеріальний (школа міжнародним та національним суб'єктам, збитки державі);
- екологічний (ступінь ураження навколишнього середовища);

б) факультативні критерії:

- управлінсько-організаційний (значна кількість її ліквідаторів);
- часовий (значний період часу, необхідний для ліквідації її наслідків).

На підставі вищевикладеного виникає необхідність у встановленні основних причин виникнення НС, що є підставою для прийняття рішень щодо вчасного реагування на них.

Проведене дослідження свідчить, що основними причинами надзвичайних ситуацій в Україні можуть бути:

1) організаційні – дефіцит кваліфікованих кадрів; низька професійна підготовка персоналу та населення до дій у цих умовах тощо;

2) технологічні – значний знос основних виробничих фондів більшості підприємств України; незадовільний стан збереження, утилізації та захоронення високотоксичних, радіоактивних та побутових відходів; відсутність сучасних систем управління небезпечними процесами та інше;

3) природні – аномальні зміни окремих параметрів гідросфери; глобальне потепління; ерозія земної поверхні тощо [32, с. 17 – 18; 31, с. 32; 33, с. 29 – 30].

Для розкриття сутності НС необхідно дослідити стадії останньої. У світовій практиці прийнято виділяти наступні фази досліджуваної категорії: загроза, попередження, дія, оцінка обстановки, проведення рятувальних робіт, надання допомоги, відновлення [36, с. 60].

Об'єднання даних фаз у три стадії НС надасть можливість вчасно запобігати їх виникненню. Зокрема, до складу першої стадії надзвичайної ситуації – зародження, входять фази загрози та попередження; фази дії та оцінки обстановки входять до складу другої стадії – розвитку; проведення рятувальних робіт, надання допомоги та відновлення слід віднести до третьої стадії – затухання.

Отже, на нашу думку, надзвичайна ситуація проходить три стадії (умовні етапні фази), серед яких виділяємо наступні:

- перша – *зародження* – створюються передумови для майбутньої надзвичайної ситуації внаслідок нагромадження відхилень від нормального стану або процесу, що характеризується накопиченням несприятливих природних, соціально-політичних, технологічних процесів тощо. Дана стадія характеризує початок виникнення НС, вона є відносно довгою за часом, що надає можливість для

проведення превентивних заходів, які дозволяють запобігти або істотно зменшити наслідки настання останньої. Наприклад, збільшення отруйних і радіоактивних речовин у місцях захоронення тощо;

- друга – *розвиток* – відбувається вплив на суб'єктів та об'єктів досліджуваної категорії. Тривалість, наслідки та оцінку обстановки НС на цій стадії важко прогнозувати. Прикладом може слугувати недооцінка ситуації при аварії на ЧАЕС, прогнозовані наслідки якої через ряд об'єктивних і суб'єктивних причин були занижені, що призвело і продовжує призводити до невиправданих втрат;

- третя – *затухання* – дія залишкових факторів ураження і сформованих надзвичайних умов продовжується від моменту усунення джерела НС природного, техногенного чи соціально-політичного характеру. Дана стадія може починатися з моменту розвитку надзвичайних ситуацій або пізніше і тривати від декількох годин до декількох років або десятиліть (наприклад, після національних конфліктів порушується рівновага у суспільстві, знижується народжуваність тощо) [10, с. 87; 36, с. 59 – 60].

На підставі вищенаведеного зроблено висновок, що *перебування людини в умовах надзвичайних ситуацій відбувається від зародження НС до усунення джерела небезпеки, не враховуючи повної ліквідації її прямих і непрямих наслідків, що відбувається у звичайних умовах*. Наприклад, при виникненні аварії на ЧАЕС людина знаходилася в умовах НС до усунення джерела небезпеки, тоді як наслідки останньої є не ліквідованими до теперішнього часу.

Різноманітність видів НС потребує проведення їх класифікації за такими ознаками:

1) за походженням відповідно до Державного класифікатора надзвичайних ситуацій останні поділяються на наступні види: природні і техногенні та соціально-політичні і воєнні [121]. Такої ж думки дотримуються наступні науковці: О.П. Депутат [39, с. 50 – 82], М.І. Стеблюк [31, с. 28 – 30], Ю.О. Чирва [40, с. 70 – 71] та інші. Проте, ми вважаємо, недоречно виокремлювати воєнні надзвичайні ситуації, оскільки вони є складовою частиною НС соціально-політичного характеру.

Крім вищеперелічених НС законодавець виокремлює ще й надзвичайну екологічну ситуацію [23]. Разом з тим, даний вид досліджуваної категорії слід віднести до НС природного або техногенного характеру.

Представники природничих наук Г.В. Матасова та В.В. Мешкова пропонують наступні види НС за походженням: стихійні лиха, техногенні катастрофи, антропогенно-екологічні катастрофи, соціально-політичні конфлікти, соціально-економічні, природно-соціальні та соціальні катастрофи [9, с. 13];

2) за масштабами наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру визначають чотири види: загальнодержавний, регіональний, місцевий, об'єктовий [37].

Дана класифікаційна ознака надзвичайних ситуацій потребує вдосконалення, оскільки:

- по-перше, застосування цих рівнів лише щодо природних та техногенних надзвичайних ситуацій є дещо обмеженим, адже не враховуються НС соціально-політичного характеру, тому вважаємо за доцільне застосовувати дані рівні до всіх видів досліджуваної категорії;

- по-друге, є недоцільним законодавче виокремлення НС об'єктового рівня у даній класифікаційній ознаці, оскільки він може мати різні значення. Наприклад, унаслідок аварії на ЧАЕС об'єктом виступають як територія забруднення, так і сама атомна станція;

3) за ступенем раптовості О.М. Понкратов доцільно поділяє НС на раптові (не прогнозовані) й очікувані (прогнозовані) [41, с. 120];

4) за швидкістю поширення Л.А. Михайлов, В.М. Ярошевська та інші [42, с. 58; 41, с. 120; 11, с. 394 – 395; 36, с. 57 – 58] виокремлюють миттєві і повільні.

Окремі представники даного підходу, крім перерахованих вище, виділяють ще й інші види даної категорії, серед яких – помірні і стрімкі [41, с. 120; 11, с. 394 – 395]. Урахування останніх у даній класифікаційній ознаці є недоцільним, оскільки виникає складність у розмежуванні миттєвих і стрімких видів НС;

5) за тривалістю дій О.М. Понкратов [41, с. 120] виділяє короткочасні (наприклад, цунамі) та затяжні (наприклад, епідемії) НС. Проте зазначена класифікаційна ознака потребує уточнення, оскільки є незрозумілим, які саме дії виділяє автор: дії ліквідації НС чи тривалість дій самої надзвичайної ситуації;

6) за галузевою належністю Г.М. Ханісламова [43, с. 26 – 29] поділяє останні на ті, що виникли на будівництві, у промисловості, житлово-комунальній і побутовій сфері обслуговування населення, на транспорті, у сільському та лісовому господарстві. Однак, слід зауважити, що дана класифікаційна ознака характерна лише для НС техногенного характеру;

7) за рівнем конфліктності А.В. Барінов поділяє НС на:

- конфліктні, які пов'язані з соціально-економічними і політичними процесами у суспільстві (збройні сутички, економічні кризи, екстремістська політична боротьба, соціальні вибухи, національні та релігійні конфлікти, протистояння розвідок, тероризм, поширення кримінальної злочинності, широкомасштабна корупція тощо);

- безконфліктні (НС природного характеру) [44, с. 21].

Однак неможливо надзвичайні ситуації природного характеру відносити лише до безконфліктних ситуацій, оскільки вони також можуть бути пов'язаними із соціально-економічними процесами у суспільстві (наприклад, у зв'язку із відсутністю коштів, грип може спричинити біологічну НС);

8) за оборотністю наслідків Ю. Ігнатов виділяє необоротні, частково оборотні та повністю оборотні. Тим часом, на нашу думку, є недоцільним використовувати термін «оборотність наслідків» щодо можливості ліквідації останніх, оскільки їм не властивий циклічний характер [46];

9) залежно від місцезнаходження джерела А.П. Гетьман доцільно виокремлює зовнішні та внутрішні види НС [45];

10) за рівнем керованості Ю. Ігнатов виділяє легкокеровані, важкокеровані та некеровані. Оскільки немає критеріїв поділу між легкокерованими та

важкокерованими видами НС, недоцільно їх виокремлювати, натомість необхідно виділити керовані та некеровані НС [46];

11) за характером прояву Б.М. Данилишин виокремлює очевидні та приховані [47, с. 22]. На нашу думку, не слід виокремлювати приховані надзвичайні ситуації оскільки останні не будуть підпадати під критерії НС.

На підставі аналізу недоліків та переваг розглянутих підходів щодо виокремлення видів НС, пропонується наступна узагальнена класифікація її видів:

1) відповідно до причин виникнення надзвичайних ситуацій, останні слід поділяти на природні, техногенні та соціально-політичні:

а) надзвичайна ситуація природного характеру, під якою слід розуміти особливий стан на визначеній території чи її частині, який спричинений негативною зміною навколишнього середовища і загрожує життєдіяльності (діяльності) міжнародних, національних суб'єктів або державі.

Названа юридична категорія має наступні види: надзвичайні ситуації, які пов'язані зі стихійними лихами та біологічні НС.

За визначенням М.І. Карташова, стихійні лиха – це «небезпечні природні явища, процеси атмосферного, гідрологічного, геологічного, біосферного або іншого походження таких масштабів, які призводять до катастрофічних ситуацій з раптовим порушенням системи життєдіяльності населення, руйнуванням і знищенням матеріальних цінностей, об'єктів народного господарства, що у свою чергу можуть спричинити аварії і катастрофи» [48, с. 30].

До стихійного лиха належать:

- метеорологічні стихійні лиха – це небезпечні природні явища, причиною виникнення яких є зміни в атмосфері, що призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю, завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі. До них слід віднести зливи, град, сильну спеку, суховії, вихрові та пилові бурі, смерчі, сильні снігопади і заметілі, ожеледь, сильний вітер, удар блискавки та інші, що мають сильний характер прояву;

- гідрологічні стихійні лиха – це такі небезпечні природні явища, причиною виникнення яких є зміни у прилеглих до водних об'єктів територіях, що призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю, завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі. Гідрологічні стихійні лиха мають наступні види: повінь, цунамі, селі тощо;

- геологічні стихійні лиха – це такі небезпечні природні явища, що пов'язані з процесами, які відбуваються на землі та призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю, завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі. До геологічних стихійних лих належать: землетруси, вулканізм, лавини, зсуви, провалювання земної поверхні, обвали тощо;

- астрологічні стихійні лиха – це такі небезпечні природні явища, які пов'язані з процесами, що відбуваються на певній території, причиною виникнення яких є зміни у космічному просторі, що призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю, завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі. Зокрема, падіння метеоритів тощо;

- пожежі – це такі стихійні лиха, що пов'язані з процесами, які відбуваються з поширенням вогню та призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю, завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі. Залежно від характеру горіння розрізняють такі види пожеж: лісові та торф'яні, степових та хлібних масивів тощо [39, с. 61 – 63].

Аналіз статистичних даних Міністерства надзвичайних ситуацій України щодо кількості стихійних лих, які призвели до НС на відповідній території України, свідчить про їх зменшення. Наприклад, протягом третього кварталу 2011 року зареєстровано 19 стихійних лих (метеорологічних – 11, геологічних – 3, гідрологічних – 2, пожеж – 3), що на 30 випадків менше, ніж протягом третього кварталу 2010 року (метеорологічних – 31, геологічних – 10, гідрологічних – 5, пожеж – 3).

Тенденція до зменшення кількості стихійних лих у 2011 році, порівняно з 2010 роком, чітко проявилась серед метеорологічних стихійних лих на 20 випадків,

гідрологічних стихійних лих на 3 випадки, геологічних – на 7 випадків. Відзначимо, що при загальному зменшенні стихійних лих, кількість загиблих збільшилась [54].

Наступним видом досліджуваної категорії є біологічні НС. *Так, біологічна надзвичайна ситуація – це особливий стан на визначеній території чи її частині, причиною виникнення якого є зміни у рослинному та тваринному світі, що призвели до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі.*

Серед надзвичайних ситуацій біологічного характеру виокремлюються такі види як епідемія, епіфітотія, епізоотія, масове отруєння людей, інфекційні хвороби тощо.

Аналіз статистичних даних Міністерства надзвичайних ситуацій України щодо кількості біологічних НС на відповідній території України свідчить про їх збільшення. Наприклад, протягом третього кварталу 2011 року зареєстровано 43 біологічних НС (отруєнь населення – 19, інфекційних захворювань людей – 18, інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин – 6), що на 4 випадки більше, ніж протягом третього кварталу 2010 року (отруєнь населення – 26, інфекційних захворювань людей – 12, інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин – 1). Тенденція до збільшення кількості біологічних НС у 2011 році, порівняно з 2010 роком, чітко проявилась серед інфекційних захворювань людей на 6 випадків, а інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин – на 5. Натомість, кількість отруєнь населення зменшилась на 7 випадків. У порівнянні з аналогічним періодом 2011 року кількість загиблих осіб збільшилася у 1,7 раза, постраждалих – зменшилася у 2,9 раза [54];

б) надзвичайна ситуація техногенного характеру, під якою слід розуміти особливий стан на визначеній території або її частині, причиною виникнення якого є вплив антропогенного фактору, який призводить до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі.

Названа категорія за обсягом наслідків поділяється на наступні види: аварії та катастрофи.

Відповідно до Закону України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49]:

- катастрофа — це велика небезпечна подія, що призводить до тяжких наслідків. Наприклад, внаслідок вибуху на Чорнобильській АЕС, постраждало близько 5 мільйонів людей, забруднено радіоактивними нуклідами близько 2218 селищ та міст, більше 5 мільйонів гектар земель, на яких виробляється продукція, і втрачена значна кількість великої рогатої худоби [279];

- аварія — це небезпечна подія техногенного характеру, що спричинила загибель людей або створює на об'єкті чи окремій території загрозу життю та здоров'ю людей і призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи завдає шкоди довкіллю. Наприклад, аварія у 2009 році літака Ту-154 під Донецьком, спричинила смерть 168 осіб [280].

Різновидами НС техногенного характеру є транспортні аварії (катастрофи), вибухи, руйнування споруд, руйнування обладнання, гідронімічні аварії, аварії на очисних спорудах, аварії системи зв'язку та телекомунікацій, руйнування з порушенням енерго-, водо-, тепло- та інших систем життєзабезпечення населення та виробництва, руйнування з викидом радіоактивних речовин, руйнування з викидом отруйних речовин [30, с. 77].

Аналіз статистичних даних Міністерства надзвичайних ситуацій України щодо кількості НС техногенного характеру на відповідній території України, свідчить про їх зменшення. Наприклад, протягом третього кварталу 2011 року зареєстровано 51 надзвичайна ситуація техногенного характеру (аварій на транспорті — 28, аварій на системах життєзабезпечення — 9, раптових руйнувань будівель та споруд — 9, аварій у енергетичних системах — 3, наявності у навколишньому середовищі шкідливих речовин — 2), що на 10 менше порівняно з

аналогічним періодом 2010 року (аварій на транспорті – 25, аварій на системах життєзабезпечення – 17, раптових руйнувань будівель та споруд – 9, аварій в енергетичних системах – 7, наявності у навколишньому середовищі шкідливих речовин – 1, аварій у системах нафтогазового промислового комплексу – 1, аварій з викиданням небезпечних хімічних речовин на інших об'єктах, крім аварій на транспорті – 1).

Тенденція до збільшення кількості НС природного характеру в 2011 році, порівняно з 2010 роком, чітко проявилась серед аварій на транспорті на 3 випадки. Не зважаючи на зменшення кількості даного виду надзвичайних ситуацій збільшилася кількість загибелі дітей [54];

в) крім вищезазначених НС, виокремлюють ще *надзвичайну ситуацію соціально-політичного характеру, під якою слід розуміти особливий стан на визначеній території або її частині, що спричинений протиріччями між державами або у самій державі, що призводять до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі*. Одним із основних різновидів даної НС є тероризм та війна.

За визначенням М. Ю. Антон'яна тероризм — це насильство, яке містить загрозу іншого, ще більшого насильства для того, щоб викликати паніку, зруйнувати або порушити державний чи суспільний порядок, викликати страх, примусити противника прийняти бажане рішення, викликати політичні та інші зміни [50]. До нього слід віднести: збройні напади; напад, замах на життя членів екіпажу повітряного або швидкісного морського (річкового) судна, викрадення, знищення таких суден; захоплення заручників із числа членів екіпажу чи пасажирів; встановлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті тощо.

У свою чергу війна — це складне соціально-політичне явище, яке характеризується застосуванням збройного насильства при розв'язанні суспільно-політичних, ідеологічних, а також національних, територіальних, релігійних та

інших суперечностей, які виникають між державами, народами, націями, класами й соціальними групами [51, с. 30]. Прикладом даних надзвичайних ситуацій є воєнні дії на території країн колишньої Югославії, Іраку, Росії тощо.

Водночас, до інших видів НС соціально-політичного характеру можна віднести такі: замах на життя керівників держави та народних депутатів Верховної Ради України; зникнення або викрадення зброї та небезпечних речовин з об'єктів їх зберігання, використання, перероблення та під час транспортування; зникнення або викрадення технічних одиниць вогнепальної зброї з об'єктів зберігання, використання, перероблення та під час транспортування, піратство. Наприклад, за даними Міжнародного морського бюро (International Maritime Bureau), у світі спостерігається збільшення кількості нападів піратів на судна, так у 2009 році зафіксовано 306 випадків, тоді як в 2008 році – 293 [52].

Аналіз статистичних даних Міністерства надзвичайних ситуацій України щодо кількості НС соціально-політичного характеру на відповідній території України, свідчить про їх зменшення. Наприклад, протягом третього кварталу 2011 року в Україні сталося 8 ситуацій (нещасні випадками з людьми – 7, встановлення вибухового пристрою у громадському місці – 1), кількість яких порівняно з третім кварталом 2010 року зменшилась на 1 випадок. При цьому за 2 роки загальна кількість постраждалих від цих ситуацій становить близько 46 осіб [54];

2) за строком ліквідації наслідків НС слід поділяти на наступні види:

- короткострокові – це ситуації, термін ліквідації наслідків яких триває до 1 року. Наприклад, 22 червня 2011 року у Котовському районі Одеської області впав легкомоторний літак «Бекас», який проводив обробку сільськогосподарських угідь, наслідки якого ліквідували негайно;

- середньострокові – це ситуації, термін ліквідації наслідків яких триває від 1 року до 10 років. Наприклад, у 2008 році повинь на Закарпатті;

- довгострокові – це ситуації, термін ліквідації наслідків, яких триває понад 10 років. На наш погляд, прикладом може слугувати аварія на ЧАЕС;

3) за кількістю характерів прояву НС слід поділяти на:

- прості – надзвичайні ситуації, до складу яких входить лише один характер прояву (наприклад, у 2010 році епідемія грипу на території України);

- складні – надзвичайні ситуації, до складу яких входить декілька характерів прояву (наприклад, у 2011 році землетрус в Японії спричинив аварію на атомній електростанції);

4) для кожного виду НС характерним є відповідний термін її розповсюдження. Таким чином, доцільно виділяти наступну класифікацію за терміном поширення:

- миттєві – це такі ситуації природного, техногенного та соціально-політичного характеру, коли термін їх виникнення обчислюється хвилинами або навіть секундами (наприклад, землетрус);

- помірні – це такі ситуації природного, техногенного та соціально-політичного характеру, коли час їх виникнення обчислюється тижнями (наприклад, повінь на західній Україні);

- повільні – це такі ситуації природного, техногенного та соціально-політичного характеру, коли час їх виникнення обчислюється місяцями (наприклад, у січні – лютому 2004 року в Криму епідемія пташиного грипу);

5) за можливістю ліквідації наслідків НС можна поділити на:

- повністю можливі для ліквідації – це ситуації, наслідки яких можливо повністю ліквідувати за рахунок матеріальних резервів, які спрямовані на запобігання та ліквідацію наслідків останньої. Прикладом такої надзвичайної ситуації може стати снігопад у Луганську, який стався 18 грудня 2009 року, що спричинив порушення енергопостачання, медичної допомоги, людські втрати тощо;

- частково можливі для ліквідації – це ситуації, наслідки яких можливо частково ліквідувати за рахунок матеріальних резервів, які спрямовані на запобігання та ліквідацію наслідків останньої. Так, наприклад, з 25 на 26 квітня 1986 року на Чорнобильській АЕС виникла ядерна аварія, що спричинила тяжкі наслідки;

- неможливі для ліквідації – це ситуації, наслідки яких не можливо ліквідувати за рахунок матеріальних резервів, які спрямовані на запобігання та ліквідацію

наслідків останньої. До даного виду надзвичайної ситуації слід віднести епідемію СНІДу в африканських країнах, де більшість населення є інфікованим;

б) за ступенем раптовості їх слід поділяти на:

- раптові (не прогнозовані) – ситуації, розвиток яких не можливо спрогнозувати. До них відносяться надзвичайні ситуації природного характеру, зокрема стихійне лихо тощо;

- очікувані (прогнозовані) – ситуації, розвиток яких можливо спрогнозувати. Найчастіше до них належать НС соціально-політичного та техногенного характеру, наприклад, військові конфлікти.

Здійснене узагальнення видів надзвичайних ситуацій надасть змогу більш детально розмежувати повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування, що забезпечують права людини у даних умовах та спланувати необхідні витрати на ліквідацію їх наслідків.

Водночас, права людини в умовах НС будуть розглянуті у наступному підрозділі.

1.2. Права людини в умовах надзвичайних ситуацій

Надзвичайні ситуації є небезпечними явищами, які періодично виникають у нашому суспільстві і породжують численні людські жертви та значні матеріальні збитки. Крім того, постійне збільшення їх кількості негативно впливає на реалізацію, охорону та захист людиною своїх прав. З огляду на викладене, питання прав людини в умовах надзвичайних ситуацій залишається актуальним.

Таким чином, для більш детального дослідження вищезазначеного, перш за все, звернемо увагу на теоретичне встановлення поняття «права людини».

На сьогодні вчені не одностайні у питанні визначення поняття «права людини». Тому є доцільним виділити наступні підходи щодо тлумачення даного терміна.

Представники першого підходу – Д. Донеллі, О.А. Лукашова та інші – під правами людини розуміють «соціальні й політичні гарантії» або «цінний орієнтир».

Права людини, як вважає О.А. Лукашова, є «цінним орієнтиром, який дає змогу застосовувати «людський вимір» не лише до держави, права, законності, правового порядку, а й громадянського суспільства, оскільки ступінь розвиненості суспільства залежить від наявності прав та свобод людини та громадянина, а також від обсягу цих прав та їхньої реалізації. Права людини дають їй можливість не тільки брати участь в управлінні державою, але і дистанціюватися від неї, самовизначатися в сфері приватного життя, вибору переконань, відношення до релігії, власності. Поглинання громадянського суспільства державою, одержавлення всіх сфер життя відбуваються там, де права людини або відсутні, або носять декларативний характер» [59, с. 13].

На думку Д. Донеллі, права людини є «соціальними й політичними гарантіями, необхідними для захисту індивідів від поширених загроз людській гідності з боку сучасної держави й ринкових відносин» [56, с. 35 – 38].

Представники другого підходу – О.Ф. Скаун, І.В. Упоров та інші – стверджують, що права людини є її невід’ємними властивостями і належать людині з моменту народження.

Права людини, на думку О.Ф. Скаун – це «права, які нерозривно пов’язані з самим існуванням людини: право на життя, на свободу в усіх її проявах, право на повагу до людської гідності, на опір гнобленню» [90, с. 104]. Схожа позиція тлумачення міститься у публікації «Права людини – Питання і відповіді» 1987 року, де Організація Об’єднаних Націй визначає права людини як такі, «які належать нашій природі і без яких ми не можемо жити, як людські істоти. Права людини і основні свободи дають нам змогу повністю розвивати і використовувати людські

якості, наш інтелект, наші таланти і нашу свідомість, задовольняти наші духовні та інші потреби» [57, с. 7].

Представники третього підходу – В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, М.Л. Ентін та інші – під категорією «права людини» розуміють «міру можливої поведінки або діяльність особи».

На думку В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, права людини – це «гарантована Конституцією або державою міра можливої поведінки або діяльність особи (колективу осіб) з метою задоволення своїх потреб та інтересів у політичній, економічній, соціальній, культурній (духовній) та інших сферах суспільного життя» [62, с. 126 – 127].

Представники четвертого підходу – А.Я. Азаров, П.М. Рабінович та інші, під правами людини розуміють «можливості» або «потреби».

Так, Р.А. Мюллерсон, вважає, що права людини – це «потреби біосоціальної істоти, які зумовлюються рівнем і характером розвитку конкретного державно-освідченого суспільства і людської цивілізації в цілому» [61, с. 12].

Підтримуючи представників даного підходу, зазначимо, що П.М. Рабінович розглядає права людини як «певні можливості людини, які необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах». За його точкою зору вони об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним) і мають бути загальними та рівними для всіх людей [67, с. 7 – 8]. Дана позиція є слушною, адже, як зауважила Н.Б. Болотіна, права людини є двосторонньою категорією, яка поєднує в собі соціальний зміст (загальносоціальне право), який визначається певними потребами людини, та юридичний зміст – певні можливості особи, які розкриваються в її юридичних правах та обов'язках [60, с. 34].

У свою чергу М.М. Антонович та С.Ф. Кочек'ян визначили права людини як «не тільки певні можливості людини, прийняті крізь призму історичного розвитку, а й її «претензії», домагання. Це універсально визнані цінності, закріплені

міжнародними конвенціями та практикою держав. Це ті норми, які в науці міжнародного права називають *jus cogens*» [64, с. 87, 63, с. 25].

Водночас О.М. Гончаренко вважає, що поняття «можливість», включає в себе терміни «вимоги», «претензії», «права на захист», «право здійснювати свою поведінку, як свою складову», тому не доцільно їх виділяти окремо, при тлумаченні даного поняття [65, с. 11].

Отже, перевагами даних підходів є:

- 1) передбачення невідчужуваного та природного характеру прав людини;
- 2) визначення його через категорію «можливість», оскільки саме вона розкриває спроможність діяти певним чином або ж утримуватися від певних вчинків з метою забезпечення належного існування та задоволення потреб людини;
- 3) врахування у даному тлумаченні категорій «можливості» та «потреби», адже можливості є залежними від потреб, які виступають метою прав людини;
- 4) передбачення нормативного закріплення прав людини, що дає підстави для створення механізму їх реалізації, охорони та захисту.

Разом з тим, основними недоліками даних підходів є:

- 1) виокремлення загрози правам людини з боку ринкових відносин, оскільки останні не є суб'єктом правопорушення;
- 2) передбачення обмеженого кола осіб, оскільки правами людини в Конституції України наділяються «усі», а не «окремі» громадяни та особи;
- 3) тлумачення даного поняття лише через категорії «потреби» та «блага», оскільки вони виступають скоріше метою прав людини;
- 4) виокремлення суб'єктів гарантування прав людини, серед яких держава або Конституція, оскільки остання виступає не суб'єктом гарантування, а інструментом їх закріплення;
- 5) залишення поза увагою держави, яка забезпечує права людини.

Результати дослідження свідчать про тісний зв'язок між термінами «права людини» та «права громадянина», що зумовлює необхідність їх аналізу.

У юридичній науці, існують дві точки зору щодо ототожнення чи розмежування даних категорій.

Так, Л.С. Явіч та інші автори не розрізняють вищезазначені терміни і визначають лише права громадянина, під якими розуміють «забезпечені законом та владою можливості користуватися свободою вибору та дій, участі у створенні сприятливих умов життя, привласнення соціальних благ та цінностей» [71, с. 64]. При тлумаченні даних дефініцій недоцільно:

1) зосереджувати увагу на тому, що права громадянина забезпечуються законом та владою, оскільки законом останні закріплюються, а органами влади – забезпечуються;

2) передбачати лише перелік свобод особи, залишаючи поза увагою її права.

М.Л. Заінчковський вказує, що поняття громадянина фіксує те, чим за необхідності стає і має бути людина у суспільстві. Таким чином, йдеться не про двох суб'єктів права – «людину» і «громадянина», – а про єдиного суб'єкта – людину, що реалізує свої невід'ємні (природні) права у площині спільного життя з іншими. Громадянин є природним продовженням людини, підсумовує вчений [68, с. 128].

Натомість, інша група науковців – В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович – розмежовують дані категорії [72, с. 5; 62, с. 126 – 127], адже права людини є більш широкою категорією. Дане розмежування можна пояснити за допомогою аналізу підходів до визначення термінів «людина» та «громадянин».

На думку О.В. Філонова, І.Я. Тодорова, під терміном громадянин слід розуміти «людину, яка має правову належність до тієї чи іншої держави, потрапляє під дію законів, інших нормативно-правових актів і співвідносить свою поведінку з правовими положеннями цієї держави» [74, с. 74 – 84].

Відповідно до Закону України від 18 січня 2001 року № 2235-III «Про громадянство України» громадянин України – це особа, яка набула громадянство України у порядку, передбаченому законом України та міжнародними договорами України [75].

Зупинимося на визначенні терміна «людина», зокрема, тлумачний словник сучасної української мови пояснює дане поняття так «будь-яка особа; кожний; людська постать; особа як втілення високих моральних та інтелектуальних якостей [76]. Таким чином, слушно зазначив С.Л. Лисенко, що під даним поняттям слід розуміти «біосоціальну істоту, одну з форм життя, яка володіє мовою, мисленням, знаряддям праці та розвивається за допомогою спілкування в суспільстві» [77, с. 256]. Звідси, кожний громадянин є біологічною істотою, проте не кожна людина може бути громадянином тієї чи іншої держави.

Схожої ідеї дотримується законодавець в Основному Законі України [1], коли йде мова про права, які мають громадяни, вживається чітке формулювання «громадяни мають право», якщо це стосується прав людини, то використовуються вирази «кожний має право», «ніхто», «жоден», «кожна людина» тощо. Тож, варто зазначити, що обсяг прав, свобод і обов'язків у вищезазначених категорій різних, тобто права людини притаманні всім людям від народження, незалежно від того, чи є вони громадянами держави, в межах якої живуть, чи ні, а права громадянина включають у себе лише ті права, які закріплюються за особою в силу її приналежності до держави (громадянство). Отже, громадянин певної держави володіє комплексом прав, що належать до загальновизнаних прав людини та всіма правами громадянина, які визнаються в певній державі [69, с. 159].

Таким чином, на підставі наведеного виникає необхідність у порівнянні прав людини та громадянина, що відображено у таблиці 1.1 [55].

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика прав людини і громадянина

Права людини	Права громадянина
1. Існують поза зв'язком їх носія з конкретною державою.	1. Передбачають наявність громадянства, тобто особливий зв'язок людини і держави.
2. Належать людині через факт народження як природні, невідчужувані	2. Закріплюються в законодавстві і перебувають під захистом держави,

права, тобто не завжди виступають як юридичні категорії (апатриди, біженці не мають статусу громадянства, але мають права людини)	громадянином якої є дана особа
3. Реалізація здійснюється у сфері будь-якого громадянського суспільства, де б не знаходилася людина.	3. Реалізація охоплює сферу відносин індивіда з певною державою.
4. Засновуються на загальнолюдських цінностях	4. Засновуються на системі принципів національного і міжнародного права.
5. Задовольняють природні, економічні та соціальні інтереси.	5. Задовольняють політичні, економічні та соціальні інтереси.

Поряд із категорією «права людини» міжнародно-правові документи [78] та наукова література [70, с. 55; 72, с. 5] використовують термін «свобода», наприклад, Конституцією України передбачено, що «кожна людина має право на свободу і особисту недоторканість» (ст. 29); «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ч. 1 ст. 34) та ін. [1]. Звідси виникає питання щодо розмежування чи ототожнення цих правових категорій.

У науковій літературі права і свободи, розглядаються разом, окремо і у взаємовідношенні між собою. Наприклад, П.М. Рабінович [72, с. 5], Ю.М. Тодика [79, с. 120] та інші ототожнюють ці терміни. За словами П.М. Рабіновича, свобода це ті ж самі права, адже якщо зміст поняття прав людини вміщує в себе філософську категорію «можливість», то напевно, включає в себе також і поняття свобод людини [57, с. 16]. Англійська наука підтримує таку думку, зазначаючи, що фактично не можливо довести їх відмінність, оскільки кожна свобода містить у собі частину права, а право у свою чергу містить частину свободи [80, с. 4]. Схожої думки дотримується В. Кравченко, проте уточнює, що свобода більшою мірою пов'язана з характеристикою таких правочинів особи, які визначають сферу її самостійності, захисту від втручання у її внутрішній світ. Натомість право ж передбачає для реалізації соціальних можливостей особи, які становлять його зміст, здійснення

певних дій чи послуг з боку держави або правочинів особи на участь у діяльності певних структур [81, с. 14].

На противагу їм частина вітчизняних науковців розмежовують дані дефініції, зазначаючи, що права і свободи є окремими термінами [90, с. 75]. Наприклад, А. Олійник у статті «Поняття і класифікація конституційних свобод людини та громадянина в Україні» детермінує свободи як: «закріплені нормами та деталізовані у поточному законодавстві юридичні можливості щодо індивідуальної поведінки уповноваженого суб'єкта, що здійснюються людиною без втручання у процес їх реалізації держави і суб'єктів громадянського суспільства» [81, с. 15].

Схожої позиції дотримується В. Погорілко, він констатує, що якщо права є можливостями набуття, володіння, користування і розпорядження певними благами, то свободи є лише передумовами набуття, володіння, користування і розпорядження відповідними благами [81, с. 15].

Крім того, слушною є думка А.Ф. Черданцева стосовно відмежування свобод та прав людини, серед яких доцільно виділити такі:

1) носій права має можливість вибору варіантів поведінки, при цьому він може реалізувати або не реалізувати своє право. Разом з тим, за наявності у людини свободи кількість варіантів поведінки збільшується;

2) права громадянина закріплюються у позитивному праві (законах) держави, тоді як свобода може існувати без права та держави;

3) конституція містить позитивний (активний) обов'язок держави, спрямований на створення умов для реалізації права. Що стосується терміна «свобода», то держава бере на себе пасивні (негативні) обов'язки, тобто не втручатися у сферу свободи, дозволеної законом. Активні дії при цьому вчиняють самі її носії [82, с. 111 – 112].

Таким чином, аналіз законодавчих та інших джерел дозволив встановити відмінність термінів «права» та «свободи», що представлена у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Порівняльна характеристика понять «права» та «свободи»

Права	Свободи
1. Виражають пряму залежність від держави «право на отримання чогось» (наприклад, пенсії, освіти тощо).	1. Виражають незалежність від держави «свобода від чогось» (наприклад, світогляду і віросповідання).
2. Завжди має чітке закріплення в законодавстві (законах).	2. Не завжди має чітке закріплення в законодавстві (може існувати без права та держави).
3. Притаманний чіткий механізм реалізації, який виражає обов'язок суб'єкта здійснювати певну дію (надати відпустку відповідно до права на працю).	3. Не має чіткого механізму реалізації.
4. Активний обов'язок держави втручатися.	4. Пасивний обов'язок держави, тобто не втручатися у сферу свободи передбаченої законом.

Продовж. табл. 1.2

5. Можливості вибору одного з двох варіантів поведінки, або виконувати або утримуватися від виконання.	5. Можливість вибору багатьох варіантів поведінки.
6. Існує лише із державою.	6. Може мати позадержавне існування.
7. При виникненні спору носій повинен довести правомірність права.	7. При виникненні спору державний орган доводить обмеження свободи рамками закону.

З урахуванням викладеного слушною є думка О. Константого, що термін «свобода» означає можливості людини та громадянина, що можуть бути практично

здійснені за відсутності втручання носіїв владних повноважень у відповідну сферу індивідуальної поведінки [83, с. 94].

Аналіз наукових джерел свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення терміна «права людини» з урахуванням нетотожності їх з «правами громадян» та «свободами», що обумовлює доцільність формулювання системного та узагальненого його визначення, враховуючи умови надзвичайних ситуацій.

Отже, права людини в умовах надзвичайних ситуацій – це закріплені в Конституції та інших нормативно-правових актах можливості, які спрямовані на задоволення потреб, інтересів, що забезпечуються державою до повного усунення джерела небезпеки надзвичайної ситуації.

З огляду на зазначене для даного поняття є характерним:

1) здійснення першочергового забезпечення прав людини спеціально уповноваженими органами виконавчої влади;

2) застосування обмежень прав людини на чітко визначений період, який є необхідним для нормалізації обстановки та подолання наслідків надзвичайної ситуації;

3) здійснення реалізації, охорони та захисту прав людини виключно в умовах надзвичайних ситуацій.

З метою розкриття сутності досліджуваної категорії необхідно дослідити наукові підходи до її класифікації, що надасть можливість усвідомити сутність поняття «обмеження прав людини» та вдосконалити належне правове регулювання взаємовідносин громадян з державними органами та органами місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій.

На підставі аналізу наукової літератури встановлено, що точки зору щодо класифікації прав людини і громадянина відрізняються одна від одної за критеріями класифікації, видами тощо. Таким чином, звернемо увагу на наступні наукові підходи до класифікації прав людини:

1) за соціальним призначенням, тобто за сферами суспільного життя, де вони виникають та реалізуються Міжнародним пактом про економічні, соціальні і

культурні права, що прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1966 року [124], та Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, що прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1996 року [91], виділено шість груп прав людини: громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні, екологічні. Підтримуючи доктрину П.М. Рабіновича, який відмовився від назви «громадянські права», мотивуючи це тим, що такий термін природним чином пов'язується з правами саме громадян, тобто не всіх, не будь-яких людей [57, с. 15], вважаємо зайвим виокремлення у даній групі саме громадянських прав, оскільки громадянської сфери суспільного життя не існує;

2) за значенням для їх носія О.М. Гончаренко [65, с. 24], виділяє наступні види: основні (фундаментальні) та неосновні.

На нашу думку, використовувати термін «неосновні» щодо прав людини є некоректним, оскільки даний вид прав належить до «допоміжних», які залежать від суб'єктивного ставлення людини. Наприклад, право керування транспортним засобом щодо особи, яка працює водієм є життєвонеобхідним, оскільки виступає основним джерелом його доходу;

3) за суб'єктивним складом здійснення Ю.М. Тодика та інші автори права людини поділяють на наступні види:

- індивідуальні, тобто ті, які здійснюються одноосібно (право на свободу думки тощо);
- колективні, тобто ті, які реалізуються групами осіб або невизначеною кількістю осіб (право на страйк) [88, с. 62].

Разом з тим, дана класифікація не є абсолютною, оскільки існує складність відмежування індивідуальних прав від колективних. Наприклад, не можна зазначити, що право на звернення є індивідуальним правом, оскільки реалізація останнього також може бути за допомогою спільних дій;

4) за характером здійснення Ю.М. Тодика виділяє наступні види прав:

- права, які реалізуються у конкретних правовідносинах (право на соціальне забезпечення);

- права, які реалізуються поза межами правовідносин і лише порушення цих прав може породити конкретні правовідносини (наприклад, право на життя) [88, с. 191].

Разом з тим, ми вважаємо, неможливо реалізувати права людини поза межами правовідносин;

5) за способом здійснення, на думку П.М. Рабіновича, М.І. Хавронюка, права людини поділяються на:

- активні (свобода «для», тобто для вчинення активних дій; наприклад, право на звернення);

- пасивні (свобода «від», тобто від втручання з боку держави, інших осіб; наприклад, право на недоторканість житла) [72, с. 11];

6) за ступенем їх абсолютизації А.М. Гончаренко поділяє права на такі, що підлягають законодавчому обмеженню, та такі, що не підлягають законодавчому обмеженню [65, с. 24].

Крім того, у науковій літературі представлені й інші види прав людини. Наприклад, американський вчений Н. Дорсон пропонує наступні види прав: права громадян, що складають необхідні умови їх життя; політичні права; права, що забезпечують свободу особи; права осіб, що підозрюються та звинувачуються у злочинах, права неповнолітніх; права окремих категорій населення [84, с. 58].

Український центр прав людини у своєму звіті про стан справ у галузі прав людини в Україні запропонував наступну класифікацію прав людини: політичні права і свободи; соціально-економічні права; свобода слова; права дитини [89, с. 9].

Проте, слід відзначити, що основними недоліками останньої класифікації є:

- відсутність визначення класифікаційних ознак;
- об'єднання в одну групу поданих видів прав людини, оскільки вони відносяться до різних ознак класифікації.

На підставі вищевикладеного виникає необхідність доповнення класифікації прав людини з урахуванням НС, зокрема:

1) за статусом суб'єкта в умовах надзвичайних ситуацій права людини доцільно поділити на:

- права потерпілого – це закріплені законодавством права постраждалої особи або такої, що зазнала втрат в умовах надзвичайних ситуацій. Наприклад, компенсації потерпілим дітям та їх батькам;

- права ліквідатора – це закріплені законодавством права особи, які брали безпосередню участь у ліквідації наслідків НС. Наприклад, право на пільги, пов'язані з виходом на пенсію.

Дана класифікація обумовлена тим, що в умовах НС статус потерпілого та ліквідатора відрізняється. Прикладом може слугувати Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [97];

2) за приналежністю до громадянства права людини в умовах надзвичайних ситуацій поділяються на:

- права громадян – це права фізичних осіб, які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають за кордоном. Перелік прав вищезазначених осіб закріплений у законодавстві України, серед таких в умовах НС є: першочергове забезпечення житлом, безкоштовною медичною допомогою тощо;

- права негромадян, які тимчасово перебувають на території України, – це права фізичних осіб (іноземців, осіб без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України або його не мають, але тимчасово перебувають на території України [75]. Проте, слід зазначити, що вищезазначені особи, що знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій мають такі ж самі права, як і до виникнення НС, тобто виникнення даних ситуацій не надає значно більший обсяг прав порівняно з громадянами України.

Дана класифікація обумовлена тим, що в умовах НС статус громадян та осіб, які тимчасово перебувають на території України, відрізняється. Прикладом може слугувати постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 667 «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України» у якій визначається, що екстрена медична допомога іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України надається за плату, якщо законодавством або міжнародними договорами України не передбачено інше. Оплата екстреної медичної допомоги може здійснюватися: а) страховиком-резидентом у разі укладення договору страхування (поліса, свідоцтва, сертифіката), що гарантує оплату вартості медичної допомоги; б) компанією з координації надання медичної допомоги, що провадить діяльність в Україні та зазначена у договорі страхування; в) іноземцем або особою без громадянства у разі відсутності в нього договорів страхування, а також неможливості документально підтвердити право на одержання безоплатної медичної допомоги в Україні [281];

3) за належністю до певної соціальної та вікової групи права людини в умовах НС слід поділяти на:

- права вагітних жінок – це певний вид прав, якими наділяються вагітні жінки, а саме: надання додаткового харчування, заборона залучення до надурочних робіт тощо;

- права інвалідів – це певний вид прав людини, яка частково чи повністю втратила працездатність у наслідок НС. Серед них, виділяють наступні: соціальна допомога, виділення окремої кімнати дитині, яка стала інвалідом тощо;

- права дитини – це певний вид прав, який передбачений для осіб, які не досягли повноліття. До них слід віднести такі: першочергове забезпечення житлом та продуктами харчування, лікування потерпілих тощо;

- права студентів – це певний вид прав, який передбачений для осіб, які навчаються у вищому або середньому спеціалізованому навчальному закладі. До

них в умовах НС можна віднести: забезпечення гуртожитком, якщо вони не мають житла тощо.

Дана класифікація обумовлена тим, що особи певної вікової та соціальної групи в умовах НС є неналежно захищеними.

Більшість конституцій світу, у тому числі й Конституція України, передбачають наявність існування комплексу прав у звичайних умовах та під час виникнення надзвичайних ситуацій. З огляду на зазначене, варто зупинитися на тих правах, які обмежуються в умовах надзвичайних ситуацій, і тих, які не підлягають обмеженню.

Як відомо, з'ясування змісту будь-якого правового явища відбувається через його поняття, формулювання якого сприяє визначенню сутності явища в цілому. Так, термін «обмежувати» означає установлювати певні межі чого-небудь; зв'язувати щось обмежувальними умовами, лімітувати; не допускати поширення чого-небудь, локалізувати [86, с. 29].

Водночас, категорія «обмеження прав людини», яка стала юридичною конструкцією, має неоднозначне тлумачення. На підставі аналізу наукових праць з'ясовано, що у правовій науці існує доволі багато визначень останнього. Кожному з них властиві деякі особливості, що впливають з формулювання даного поняття.

Однак, найбільш правильно, на нашу думку, юридичну категорію «обмеження прав людини» визначає С.О. Магда – це «об'єктивно обумовлена інтересами суспільства, держави та громадян, опосередкована досягненням відповідних цілей та заснована на законі реакція держави на обставини надзвичайного характеру, яка знаходить своє вираження у відповідній діяльності державних органів, що пов'язана зі звуженням правових можливостей особи на певний чітко визначений період, необхідний для нормалізації обстановки та подолання наслідків надзвичайної ситуації» [87, с. 114].

Варто зазначити, що нормативне визначення категорії «обмеження прав людини» у законодавстві України на даний час не закріплено. Натомість, у пункті 5.2 Рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 22 вересня 2005 року

№ 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) визначено, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням [282].

КСУ окремим Рішенням від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) надав роз'яснення ряду конституційних понять. Наприклад, зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Під звуженням змісту прав і свобод слід розуміти зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність та ступінь прояву та виражені в певних одиницях виміру. Під звуженням обсягу прав і свобод слід розуміти зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики [283]. У наведених положеннях відтворено відповідні дефініції, які сформульовані у працях професора П.М. Рабіновича.

На думку Ш. Артомонова, подібні обмеження неминучі, важливо лише те, щоб вони: по-перше, були встановлені законом і не заперечували відповідних прав; по-друге, застосовувались до всієї категорії осіб, на яких вони розповсюджуються, без будь-яких дискримінацій; по-третє, не суперечили зобов'язанням, взятим на себе державою згідно з міжнародними угодами [73, с. 45].

Так, згідно з міжнародно-правовими актами обмеження прав і свобод повинні бути встановлені законом. Наприклад, п.3 ст. 12, п.3 ст. 18, п.3 ст. 19 та інші Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 16 грудня 1966 року [91], закріплюють можливість обмеження прав лише законом і у разі, якщо це обумовлено необхідністю охорони державної або суспільної безпеки, громадянського порядку, здоров'я, прав і свобод інших осіб. За аналогічних підстав

передбачено обмеження прав також у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятій Радою Європи 4 листопада 1950 року [92], та Загальній декларації прав людини прийнятій Резолюцією Генеральної Асамблеї Організацією Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 року [78] тощо.

На підставі аналізу рішень Європейського Суду з прав людини В.В. Назаров прийшов до висновку, що закон, у якому передбачається відповідний перелік обмежень прав людини, зокрема під час виникнення НС, повинен відповідати певним вимогам:

1) будь-яка особа у даних умовах повинна мати можливість вільного доступу до змісту закону (справа «Санді Таймс»);

2) норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не містить чітких формулювань та не дозволяє громадянину регулювати свою поведінку;

3) обмеження, які передбачені національним законодавством, щодо даних прав не повинні суперечити міжнародним стандартам;

4) закон повинен мати чіткий обсяг повноважень органів влади з приводу обмеження прав людини у цих умовах;

5) у ньому повинні міститися певні заходи захисту проти довільного втручання органів влади під час забезпечення прав та механізм їх відновлення [93, с. 5].

Крім того, варто зауважити, що застосування обмеження певної категорії прав людини в умовах НС також потребує законодавчого врахування належності до певної соціальної та вікової групи, що в першу чергу сприятиме їх гуманному застосуванню.

Необхідно звернути увагу на внутрішню юридичну форму закріплення обмежень прав людини, що містяться у Конституції України [1], Законах України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154], від 6 квітня 2000 року № 1647-III «Про правовий режим воєнного стану» [155]. Так, ст. 64 Основного Закону України визначає, що в умовах воєнного та надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із

зазначенням строку їх дії [1]. Отже, даними актами передбачаються лише дві загальні й водночас самотійні підстави обмеження прав людини (введення воєнного або надзвичайного стану).

У ст. 12 Закону України від 13 липня 2000 року № 1908-III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачається, що у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть передбачатися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони [23].

Законом України від 25 червня 1992 року № 2498-XII «Про ветеринарну медицину» визначається, що у разі спалаху хвороби, головний державний інспектор ветеринарної медицини своїм розпорядженням про запровадження карантину (карантинних обмежень) тварин може встановити заборону на переміщення тварин, транспортних засобів, осіб та інших об'єктів, які можуть бути факторами передачі патогенного агента [151]. Звідси, зміст норм названих законів України не відповідає змісту норм Конституції України, в якій чітко зафіксовано принцип неможливості обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім випадків, передбачених в Основному Законі України.

Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] визначає вичерпний перелік випадків (тяжких НС загальнодержавного рівня), за яких може бути введений особливий правовий режим та допускається тимчасове обмеження прав людини. Водночас, немає підстав заперечувати, що виникнення надзвичайних ситуацій регіонального та місцевого рівнів можуть також потребувати обмеження певної групи прав, наприклад, права на демонстрацію тощо.

Зазначене дає змогу зробити висновок, що необхідно заповнити прогалину у конституційно-правовому регулюванні, шляхом внесення відповідних змін до статті 64 Основного Закону України. Зокрема, частину першу викласти наступним чином: «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, *передбачених у чинному законодавстві України*». Крім того, *закріпити положення «виникнення надзвичайних ситуацій є єдиною підставою, яка*

надає можливість органам державної влади та органам місцевого самоврядування встановлювати окремі обмеження прав і свобод, відповідно до чинного законодавства». Звідси слідує, що обмеження прав людини в умовах НС застосовується при виникненні необхідності і стосується, як правило, або певного виду прав, або певної категорії осіб. Наприклад, примусове стримування індивіда від здійснення пересування під час виникнення каліфорнійського грипу.

Шляхом закріплення умов обмежень прав і свобод людини законодавець захищає її від протиправних дій державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому у законах повинно бути чітко вказано, в яких цілях, за яких обставин, в якій мірі (перелік прав, які не підлягають обмеженню) та яким органом влади допускається дане обмеження.

На підставі аналізу положень Загальної декларації прав людини, що прийнята Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 року [78], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 16 грудня 1966 року [91], Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що прийнята Радою Європи від 4 листопада 1950 року [92], є доцільним зазначити основні цілі, з якими застосовуються обмеження прав людини: забезпечення національної безпеки; забезпечення територіальної цілісності, громадського спокою або економічного добробуту; охорона порядку і запобігання злочинам; охорона здоров'я чи моральності; захист репутації, прав і свобод інших осіб; запобігання розголошенню конфіденційно одержаної інформації; забезпечення авторитету і безсторонності суду тощо.

На противагу міжнародним джерелам Конституція України [1] не містить єдиного переліку цілей обмеження прав і свобод, такі цілі сформовані щодо кожного права окремо. Відповідно до другого розділу Конституції України виділено конкретні цілі обмеження прав і свобод:

- 1) інтереси національної безпеки (ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44);
- 2) забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 35);

- 3) забезпечення громадського порядку (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 2 ст. 39);
- 4) охорона здоров'я населення (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44);
- 5) запобігання злочину (ч. 3 ст. 29, ст. 31, ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 39);
- 6) припинення злочину (ч. 3 ст. 29);
- 7) з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи (ст. 31);
- 8) підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34);
- 9) захист моральності населення (ч. 2 ст. 35).

Звідси випливає, що державі не дозволяється використовувати обмеження прав людини для інших цілей, які не мають нормативного закріплення.

Аналіз національного законодавства свідчить про відсутність чіткого переліку прав людини, які підлягають обмеженню. Міжнародні акти, що діють у даній сфері правового регулювання, передбачають такі фундаментальні права, що можуть бути обмежені, як: право на свободу та особисту недоторканість, на повагу до особистого і сімейного життя, недоторканість житла, таємницю листування [94, с. 15].

Крім того, слід наголосити, що у конституціях більшості держав світу закріплені підстави обмеження певного виду прав людини. Наприклад, Конституцією Іспанії передбачено права, що підлягають обмеженню, та чіткий перелік прав (ст. 55), які у випадках надзвичайного або облогового стану призупиняються (права на свободу і безпеку, недоторканність житла, таємницю повідомлень, на пересування, на вільне висловлення думок, на розповсюдження і отримання інформації, на збори, на страйки) [95, с. 176 – 177].

Характерним прикладом для України, що стосується обмеження прав людини, може стати досвід США та багатьох інших країн, у яких з метою боротьби із тероризмом обмежено право «ривасу» (конфіденційності). Відповідно до Акта щодо патріотизму 2001 року, Акта щодо захисту Америки 2007 року у всіх осіб, які знаходяться на кордоні США (крім дипломатів, дітей молодше 14 років та осіб, старших за 79 років), беруться відбитки пальців та інші біометричні дані, які зберігаються у державній інформаційній базі. Крім того, у місцях загального користування встановлені камери спостереження, при цьому спеціальні служби

мають дозвіл без судового рішення прослуховувати телефонні розмови, спостерігати за електронною перепискою, а провайдери зобов'язані повідомити спецслужби, якщо є підстави підозрювати осіб у здійсненні або підготовці до злочину. Крім того, у США існують законодавчі обмеження свободи слова, зокрема Акт про шпіонаж 1917 року визначає, що повній забороні або обмеженню підлягають публічні виступи, у яких є зневага до форми правління, конституції, прапору, судження, що провокують слухачів порушувати громадський порядок [99, с. 45].

Наступним видом прав, що підлягає обмеженню в умовах надзвичайних ситуацій та передбачається більшістю конституцій світу, є право кожного на свободу пересування і вибору місця проживання (ФРН, Литва тощо). Як приклад зазначимо, що обмеження свободи пересування у ФРН можливе лише на підставах, визначених у законах, наприклад, під час боротьби проти епідемій, природних катастроф, для захисту молоді від безпритульності або з метою запобігання правопорушень [99, с. 448].

Конституцією України також закріплено положення, відповідно до якого кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [1]. Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» передбачає випадки обмеження свободи пересування та вибору місця проживання: у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності [284]. Водночас, у Законі України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49] відсутнє положення щодо обмеження прав людини, тому доцільно

названий акт доповнити статтею, наступного змісту: «однією із підстав для обмеження пересування і вибору місця проживання є виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру».

Законами України від 6 квітня 2000 року № 1647-III «Про правовий режим воєнного стану» [155], від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] також передбачається можливість тимчасового обмеження свободи пересування. Проте, на підставі їх аналізу визначено, що в останніх практично відсутні положення, які б описували порядок здійснення тимчасового обмеження.

У Законі України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» [240] передбачено положення, відповідно до якого працівники міліції мають право у межах своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей. Водночас, лише в Інструкції від 25 листопада 2003 року № 1432 «Про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан» [285] передбачений порядок застосування працівниками правоохоронних органів тимчасового обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти.

Законодавством більшості країн Європи визначаються права, які підлягають обов'язковому виконанню в умовах воєнного та надзвичайного стану, зокрема: 1) право на життя; 2) право на людську гідність; 3) право на свободу думки, совісті та віросповідання; 4) презумпція невинуватості; 5) доступ до суду та справедливого розгляду справ; 6) право на захист тощо. Крім того варто зазначити, що даний перелік прав людини не є вичерпним. Адже деякі демократичні держави, на відміну від України, у своєму переліку мають «окремі права», які не можуть бути звужені, наприклад, право на охорону здоров'я (Естонія); право на гідний спосіб життя (Кіпр); захист жінки та прав дитини (Польща); право на таємницю листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень (Вірменія); право на соціальне забезпечення (Угорщина) та інші [96, с. 189 – 190]. Таким чином,

використання міжнародного досвіду країн є одним із напрямів удосконалення переліку прав, які не підлягають звуженню, зокрема й в умовах НС на території України.

Відповідно до національного законодавства, зокрема ст. 64 Конституції України, передбачається такий перелік прав, які не підлягають обмеженню в умовах воєнного та надзвичайного стану: рівність перед законом (ст. 24); право на громадянство (ст. 25); право на життя (ст. 27); право на повагу до гідності (ст. 28); право на свободу та особисту недоторканість (ст. 29); право на звернення (ст. 40); право на житло (ст. 47); право на шлюб (ст. 51); рівність дітей у своїх правах (ст. 52); право на судовий захист (ст. 55); право на відшкодування державою моральної і матеріальної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); право знати свої права і обов'язки (ст. 57); право на незворотність дії законів у часі (ст. 58); право на правову допомогу (ст. 59); право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60); презумпція невинуватості (ст. 62); право на захист (ст. 63) тощо [1].

Слід зауважити, що даний перелік потребує включення права особи на безоплатну медичну допомогу, оскільки останнє виступає одним із механізмів реалізації права на життя. Крім того, у зв'язку із запровадженням обов'язкового медичного страхування на території України дане положення буде підтвердженням надання безоплатної та якісної медичної допомоги постраждалим особам в умовах надзвичайних ситуацій.

Крім того, на нашу думку, доцільно вдосконалити положення Конституції України, щодо права на житло. Відповідно до ст. 47 право на житло відноситься до тих прав, які не підлягають звуженню в умовах воєнного та надзвичайного стану. Разом з тим, п. 5 ст. 41 Основного Закону України містить положення, відповідно до якого примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом та за умови попереднього і повного відшкодування

їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану [1]. Слід зазначити, що «відшкодування вартості відчужених об'єктів права приватної власності» закріплене на конституційному рівні, разом з іншим переліком прав людини, не означає належне їх гарантування з боку держави. Наприклад, соціально-економічні права, на відміну від особистих і політичних прав, мають специфічні особливості, адже їх реалізація залежить від стану економіки та ресурсів суспільства. Тому ступінь захищеності цих прав залежить не від досконалого правового механізму їх реалізації, а від забезпеченості держави. Підтвердження цьому є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, що прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 16 грудня 1966 року, в якому встановлюється обов'язок держав, що підписали пакт, забезпечувати повну реалізацію відповідних прав поступово і в межах наявних ресурсів (ч. 1 ст. 2) [124].

Таким чином, у зв'язку з подальшим дослідженням механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є доцільним зосередити увагу на основних правах людини (право на житло, життя, медичну допомогу, харчування, звернення, інформацію, правову допомогу тощо), що є життєвонеобхідними для розвитку та існування особи в умовах НС.

Нормативне забезпечення основних прав людини буде розглянуто у наступному розділі.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження теоретико-правової характеристики забезпечення прав людини в умовах НС дозволяє зробити такі висновки:

У зв'язку з існуванням значних розбіжностей у трактуванні терміну «**надзвичайна ситуація**», було запропоновано під даним терміном розуміти

особливий стан обумовлений дією обставин природного, техногенного, соціально-політичного характеру, які призвели або можуть призвести до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі.

Існування великої кількості видів надзвичайних ситуацій зумовило необхідність систематизації підходів до їх класифікації і розроблення на цій основі її узагальненого *варіанту за такими критеріями*: за причинами виникнення, терміном ліквідації наслідків, кількістю характерів прояву, терміном поширення, можливістю ліквідації наслідків, ступенем раптовості, джерелом виникнення. Це надасть змогу більш детально розмежувати повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування, що забезпечують права людини в умовах НС та спланувати необхідні витрати на ліквідацію їх наслідків.

Визначення поняття «права людини» без урахування умов надзвичайних ситуацій зумовило необхідність розроблення терміну **«права людини в умовах надзвичайних ситуацій»**, який *пропонується розглядати як закріплені в Конституції та інших нормативно-правових актах можливості, які спрямовані на задоволення потреб, інтересів, що забезпечуються державою до повного усунення джерела небезпеки надзвичайної ситуації*. Дане тлумачення надасть можливість виробити ефективний адміністративно-правовий механізм забезпечення прав людини з урахуванням умов НС.

Неврахування умов НС, під час класифікації прав людини, зумовило необхідність її доповнення за такими критеріями: *за статусом суб'єкта, приналежністю до громадянства, належністю до певної соціальної та вікової групи*. Дана класифікація полегшує виявлення основних проблем пов'язаних із забезпеченням та реалізацією прав людини, які знаходяться в даних умовах.

Дослідивши правове регулювання обмеження прав людини, ми прийшли до наступного. Ст. 64. Основного Закону України визначає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. Із огляду на викладене необхідно внести відповідні

зміни до зазначеної статті у частині викладення частини першої наступним чином: «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, *передбачених у чинному законодавстві України*». Крім того, *закріпити положення відповідно до якого «виникнення надзвичайних ситуацій є єдиною підставою, яка надає можливість державним органам та органам місцевого самоврядування встановлювати окремі обмеження прав і свобод, відповідно до чинного законодавства».* А також доповнити частину другу даного положення *«...в умовах НС не може бути обмеженим право на медичну допомогу».* Що надасть можливість усунути суперечливість змісту норм законів України та норм Конституції України.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

2.1. Поняття та складові елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

З кожним роком надзвичайні ситуації набувають в Україні дедалі більшого масштабу та поширення. Їх виникнення супроводжується негативними наслідками для національних, міжнародних суб'єктів або держави. У зв'язку з цим виникає необхідність розроблення ефективного механізму забезпечення прав людини в умовах НС.

У юридичній літературі приділяється недостатньо уваги адміністративно-правовому інституту забезпечення прав людини в Україні та його механізму. Питання механізму забезпечення прав людини досліджували І.О. Ієрусалімова, А.Ю. Олійник [105, с. 8; 107, с. 160] та інші науковці, але одностайності серед учених стосовно тлумачення даного поняття та його складових елементів немає. Крім того, дані праці спрямовані на дослідження проблем, що стосуються забезпечення прав і свобод людини, не враховуючи умови виникнення НС. Звідси, виникає потреба комплексного аналізу саме механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій та його складових елементів, тому що розкриття сутності та значення даного поняття, його структурної будови дозволить з'ясувати істотні особливості, що матимуть місце при

функціонуванні цього механізму під час забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Поняття «механізм» більшість науковців трактують через термін «система». Наприклад, на думку Л.Б. Тиунової, механізм – це високоорганізована, цілісна, об'єктивно та суб'єктивно єдина система, яка має внутрішню будову [100, с. 12 – 13].

Л.П. Юзьков, виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізм»:

- структурно-організаційний, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів;

- структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [101, с. 57, 59, 61].

Структурно-функціональний підхід до визначення поняття «механізм», на наш погляд, найбільш повно розкриває сутність досліджуваної категорії.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає категорію «механізм» як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне чи інше явище [26, с. 523].

Досліджуючи категорію «механізм забезпечення прав людини», вітчизняні науковці використовують терміни «система» [100, с. 12-13] або «процес» [102, с. 9]. Разом з тим, дану категорію не є доцільним трактувати через термін «процес», адже механізм забезпечення прав людини не завжди включає в себе послідовність закономірних дій (реалізацію, охорону та захист прав людини).

Таким чином, для розкриття суті механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій необхідно розкрити зміст поняття «система».

У короткому тлумачному словнику української мови «система» – це

- 1) структура, що становить єдність закономірно розміщених і функціонуючих частин;
- 2) порядок, зумовлений правильним розташуванням частин у встановленому зв'язку;
- 3) форма, спосіб організації чого-небудь;
- 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних загальним принципом, призначенням [28, с. 263 – 264].

Відповідно до Великої радянської енциклопедії під системою розуміється безліч елементів, що знаходяться у стосунках і зв'язках один з одним, що утворює певну цілісність, єдність [103].

Ю.П. Сурмін вважає, що система стає системою тільки тоді, коли її елементи, що мають певну просторову, тимчасову і цільову організацію, певним чином взаємопов'язуються один з одним [104, с. 62]. Таким чином, аналіз тлумачення даного терміна показує взаємозв'язок і взаємозалежність елементів, що виходять з даного поняття.

Вищевикладене дає змогу зроби висновок, що *система – це цілісне утворення, що має у своєму складі певну сукупність елементів, які є взаємозалежними, перебувають у взаємозв'язку і спрямовані на досягнення певної мети.*

Отже, доречно визначати поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини» через категорію «система».

Відносно поняття «забезпечення прав людини» слушною є думка І.О. Ієрусалімової, що даний термін часто застосовується в юриспруденції, проте його визначення у нормативних актах та юридичних джерелах відсутнє. Зокрема, Юридична енциклопедія містить лише роз'яснення термінів «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів», «забезпечення позову» тощо [105, с. 8].

Таким чином, для з'ясування поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» перш за все потрібно визначити сутність термінів: «забезпечення» та «правове забезпечення».

Стосовно терміна «забезпечення», то у науковій літературі дана категорія є загальноновживаною, має досить широке значення і трактується як:

- створювати надійні умови для здійснення чого-небудь;
- гарантувати щось;
- захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [106, с. 129].

Також у науковій літературі є визначення поняття «правове забезпечення». Зокрема на думку А.Ю. Олійника під правовим забезпеченням слід розуміти вплив на права і свободи за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [107, с. 160]. Із наведеного твердження можна зробити висновок, що правове забезпечення здійснюється за допомогою нормативної основи.

Для повного розуміння поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» додатково необхідно з'ясувати, що таке «забезпечення прав людини» та «адміністративно-правове забезпечення прав людини в умовах НС» як вид останнього.

Перш ніж перейти до трактування поняття «забезпечення прав людини», зауважимо, що юридична теорія має досить багато визначень даного терміна, які можна об'єднати у три підходи:

а) **докласичний підхід**, вчені, якого дотримуються думки, що «забезпечення прав людини» є системою гарантування.

Наприклад, М.В. Вітрук та інші забезпечення прав та свобод тлумачать як «систему гарантування прав людини тобто систему загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, які забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках – забезпечення та охорону» [108, с. 196]. Однак, недоцільно:

- по-перше, залишати поза увагою органи забезпечення прав людини;
- по-друге, даний термін розкривати через категорію «забезпечення».

Із огляду на викладене можна зробити висновок, що автори даного підходу дещо звужують термін «забезпечення», адже, враховуючи етимологічне тлумачення останнього, поняття «забезпечення» є ширшою категорією, яка включає в себе не лише систему гарантування, а й саму реалізацію, охорону та захист прав людини;

б) **класичний підхід**, представники якого дотримуються думки, що «забезпечення прав людини» є діяльністю органів зі створення умов.

Так, представник даного підходу П.М. Рабінович вважає, що під терміном «забезпечення прав людини» слід розуміти діяльність зі створення умов, яка включає елементи:

1) сприяння реалізації прав та свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загально соціальних гарантій);

2) сприяння охороні прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження та профілактики правопорушень, стосовно прав та свобод особи);

3) сприяння захисту прав та свобод особи (відновлення порушеного правомірною стану, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності) [109, с. 9]. Проте, спірним положенням зазначеного тлумачення, на нашу думку, є виокремлення серед юридичних заходів профілактики та попередження, оскільки остання є складовою профілактики.

Позитивним у даному підході є звернення автором уваги на те, що забезпечення виступає діяльністю держави зі створення умов. Так, враховуючи тлумачення даного терміна, зазначимо, що умова – це обставина, особливість реальної дійсності, за якої відбувається або здійснюється що-небудь [26, с. 1295].

Водночас, в Основному Законі України, в конституціях інших країн обов'язок щодо створення умов покладається на державу. Наприклад, відповідно до ст. 49 Конституції України «державою створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування», зокрема й в умовах НС тощо [1]. Ст. 2 Конституції Республіки Білорусь визначає, що «державою є відповідальною перед громадянином за створення умов для вільного та гідного розвитку особистості» [110].

Ефективне забезпечення прав і свобод особи неможливе без:

- передумов, серед яких: загальні (якими виступають правова держава і громадянське суспільство) та спеціальні (якими є законодавчо закріплені права,

свободи і обов'язки, що у своїй сукупності складають правовий статус особи і виступають як першочергова нормативна умова їх реалізації, охорони і захисту);

- умов [286].

Умова – це досить абстрактна категорія, яка потребує більш конкретного формулювання. *Таким чином, під умовами реалізації, охорони та захисту прав людини в юриспруденції слід розуміти факти (обставини), які визначають належну процедуру (порядок) реалізації, охорони та захисту прав;*

в) **посткласичний підхід**, представники якого вважають, що термін «забезпечення прав людини» є сукупністю гарантій і діяльності органів влади, що спрямовані на їх створення.

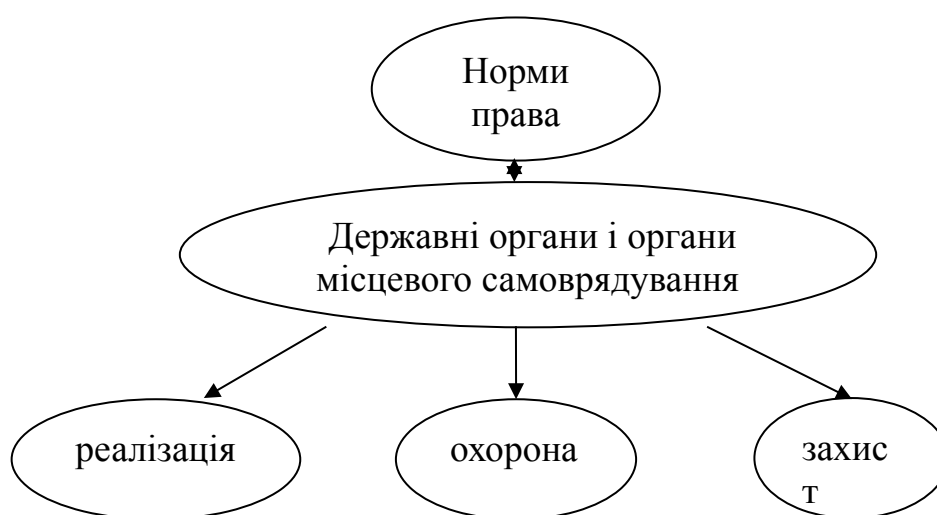
О.Б. Черв'якова зазначає, що під забезпеченням основних прав розуміють «з одного боку, систему їх гарантій, а з другого діяльність органів держави зі створення умов для реалізації прав громадян, їх охорони, захисту і відновлення порушеного права» [111, с. 24]. Проте, на нашу думку, «система гарантій» виступає одним із елементів даного механізму.

Звідси слідує, що термін «забезпечення прав і свобод» тлумачиться неоднозначно. Проте, на підставі викладеного можна зробити висновок, що *під адміністративно-правовим забезпеченням прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти створення необхідних умов для здійснення реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій державними органами та органами місцевого самоврядування, що наділені юридично-владними повноваженнями.*

Отже, зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення прав людини» утворюють такі складові:

- а) державні органи та органи місцевого самоврядування;
- б) адміністративно-правові норми;
- в) реалізація прав людини;
- г) охорона прав людини від правопорушень і правопорушника;
- д) захист прав людини.

Адміністративно-правове забезпечення прав людини в умовах НС (зображено на мал. 2.1).



Мал. 2.1 Адміністративно-правове забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Враховуючи предмет нашого дослідження, є доцільним зосередити свою увагу на механізмі адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС, що є різновидом механізму забезпечення даних прав.

Складність дослідження терміна «забезпечення прав людини» обумовило неоднозначне тлумачення поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини». Звідси, доцільно виділити наступні два підходи до його визначення: *широкий та вузький*.

Більшість науковців дотримуються вузького підходу щодо тлумачення терміна «механізм забезпечення прав людини», тобто визначають його як «систему норм та гарантій» або «процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування».

Так, К.Г. Волинка визначає механізм забезпечення прав людини і громадянина як «комплекс взаємозв'язаних та взаємодіючих нормативно-правових передумов, юридичних засобів (гарантій) та загально-соціальних умов, які створюють комплекс можливостей для повноцінної реалізації прав і свобод, їх охорони від потенційних правопорушень та захисту прав і свобод, які зазнали порушення» [112, с. 27].

Основними недоліками вищезазначеного тлумачення є:

1) недоцільність розкриття змісту даного поняття лише через правові гарантії, залишаючи поза увагою інші елементи механізму, наприклад, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування;

2) відсутність у цьому визначенні згадки про правові норми, що виступають одним із основних елементів механізму.

Інша думка щодо тлумачення даного поняття запропонована О.В. Негодченком, який досліджуючи забезпечення міліцією прав і свобод людини, зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це «єдине, цілісне і якісно самостійне явище правової системи, яке є комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, які створюють належні юридичні й фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод» [113, с. 203].

І.О. Іерусалімова під механізмом адміністративно-правового забезпечення прав людини розуміє «систему засобів, яка є складовою впливу елементів цієї галузі права на суспільні відносини та встановлені її нормами гарантії реалізації цих прав (поновлення в органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорського нагляду)» [105, с. 98].

Натомість, К. Горностай наголошує, що захист прав і свобод людини та громадянина – це і є механізм забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права [114, с. 51]. Таке визначення потребує уточнення, адже недоцільно ототожнювати терміни «механізм» та «захист», оскільки останній є одним із елементів досліджуваної категорії.

Як наголошує О.І. Наливайко, механізм забезпечення прав і свобод людини – це діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [115, с. 22]. Зазначене визначення потребує вдосконалення, оскільки спірним є неврахування охорони прав людини, без існування якої відсутній ефективний механізм забезпечення прав людини.

На думку О.В. Демиденка, механізм забезпечення прав і свобод людини – це «процес цілеспрямованої діяльності компетентних органів щодо сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охороні і захисту» [102, с. 9]. Водночас, основним недоліками такого визначення є:

- 1) обмеження цього трактування терміном «сприяння» без зазначення інших функцій органів щодо забезпечення прав людини;
- 2) залишення поза увагою норми права, що виступають одним із основних елементів механізму забезпечення прав.

Представниками широкого підходу, дещо по-іншому запропоновано визначати термін «механізм забезпечення прав людини», тобто останні вважають, що до його системи входять як норми права, гарантії, так і державні органи та органи місцевого самоврядування.

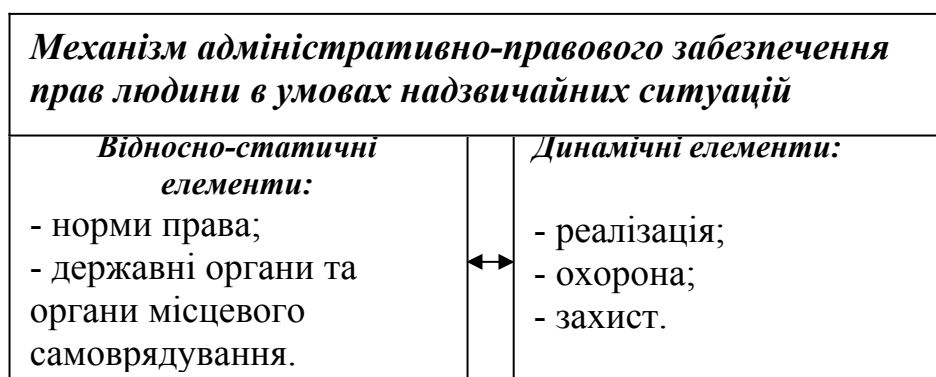
Проведений аналіз підходів до визначення терміна «механізм забезпечення прав людини» дозволив виявити відсутність у цій категорії як умов надзвичайних ситуацій, кількість яких зростає на території України, так і всієї кількості його елементів. Звідси, виникає доцільність розроблення всеохоплюючої категорії «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС».

На нашу думку, найбільш доцільно розкриває сутність, елементи та призначення механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, наступне його визначення:

механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій - це цілісна система взаємопов'язаних елементів, одні з

яких можуть виникати поза межами, а інші виключно в межах правовідносин, через які задовольняються права людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Так, враховуючи вищевикладене, є доцільним зазначити, що сам механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій (зображено на мал. 2.2), складається з відносно статичних та динамічних елементів.



Мал. 2.2 Складові елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Дослідження терміна «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» дає змогу виділити наступні його характерні ознаки:

- 1) здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування;
- 2) має обмежену сферу застосування, оскільки використовується лише під час виникнення НС;
- 3) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає державний орган або орган місцевого самоврядування, а іншим – фізичні та юридичні особи;
- 4) відновлення порушених прав людини в умов надзвичайних ситуацій здійснюється за допомогою коштів державного або місцевого бюджету;

5) має спрямованість на упорядкування суспільних відносин, які виникають в умовах надзвичайних ситуацій.

Крім того, механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій як безперервний процес має наступні стадії:

1) підготовча стадія – створення юридичних норм, що стосуються дотримання прав людини в умовах надзвичайних ситуацій; визначення певних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, перегляд структури останніх тощо;

2) безпосереднє забезпечення прав людини в умовах НС – реалізація прав людини в умовах НС, попередження їх порушення;

3) заключна стадія – відновлення порушених прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Сутність механізму забезпечення прав і свобод людини в умовах НС впливає з осмислення та визначення його складових, які перебувають у взаємозв'язку один з одним. Водночас, до сьогодні елементи даного механізму не були предметом спеціального наукового дослідження. Звідси, виникає необхідність дослідити всі розробки з даного питання, що надасть можливість виокремити елементи, які є характерними саме для механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

К.Г. Волинка виділяє наступні елементи досліджуваної категорії:

1) нормативно-правові передумови забезпечення прав і свобод, в якості яких виступають закріплені в нормативних актах права, свободи і обов'язки (правовий статус особи);

2) нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод, до яких відносяться юридичні гарантії;

3) загально-соціальні умови реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи [112, с. 65].

Проте у зазначеному підході не враховано діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони створюють необхідні умови для реалізації, охорони і захисту прав людини.

М.Д. Савченко вважає, що до елементів механізму забезпечення прав людини слід віднести:

- 1) правові принципи;
- 2) норми (юридичні гарантії);

3) умови й вимоги діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування їх посадових осіб, громадян, які забезпечують дотримання, реалізацію та захист прав громадян [118, с. 74]. На нашу думку, самі правові принципи (крім норм-принципів) не є елементами механізму забезпечення прав людини, оскільки вони як правило закріплюються в нормах права, що виступають фундаментальним елементом даного механізму.

Як зазначає А.М. Колодій, до елементів механізму забезпечення прав людини і громадянина слід віднести: «норми права», «правовідносини», «акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків» та «акти застосування норм права» [119, с. 136]. Основним недоліком такого підходу є звуження елементів механізму забезпечення прав людини лише до нормативної бази, залишаючи поза увагою державні органи та органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входить забезпечення основних прав і свобод громадян.

За словами І.О. Бакірової, основними елементами досліджуваної категорії є: «реалізація», «охорона», «захист», «гарантування» та «відновлення» [106, с. 129]. Разом з тим, автор визначає лише елементи механізму забезпечення прав людини, які існують виключно в межах правовідносин, без зазначення тих складових його елементів, які можуть виникати поза межами даних відносин.

Крім того, А.С. Мордовець виокремлює такі види елементів як «захист», «відновлення порушених прав людини і громадянина», «забезпечення» та «виховання» [120, с. 85]. Проте, є недоцільним виокремлювати категорію

«забезпечення» та «виховання» як один із елементів механізму, оскільки дані поняття не відображають сутність досліджуваного терміна.

Таким чином, на підставі аналізу вищезазначених підходів авторів встановлено, що більшість науковців відносять різні компоненти до елементів механізму забезпечення прав людини.

Схожої позиції щодо складових елементів механізму забезпечення прав людини дотримується канадський вчений Е. Айзенберг. До складових частин даного механізму науковець відносить:

- 1) акти з прав людини;
- 2) комісії з прав людини;
- 3) трибунали з прав людини.

Забезпечення прав людини здійснюється на підставі актів з прав людини, зокрема Хартією прав та свобод Канадської Конституції. Цей документ передбачає розгляд справ комісіями з прав людини через посередництво, у разі недостатності якого справа розглядається трибуналами з прав людини. І лише рішення останнього є підставою для розгляду справи провінційного або федерального суду [117, с. 258 – 262]. Водночас, не зважаючи на те, що автор визначає лише елементи механізму, які можуть виникати поза межами правовідносин (акти з прав людини, комісії з прав людини, трибунали з прав людини), він привертає до себе увагу тим, що останнім визначено чіткі компоненти, які належать відповідному механізму.

Отже, висвітлені наукові погляди вчених щодо виокремлення елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в їх розвитку та якісному наповненню дозволяють розділити зазначені погляди на два підходи:

- перший підхід, представники якого вважають, що елементам механізму забезпечення прав людини є норми права та державні органи і органи місцевого самоврядування;
- другий підхід, представники якого вважають, що елементами даного механізму є реалізація, охорона та захист прав людини.

Разом з тим, механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини, зокрема й в умовах НС є досить складною юридичною категорією, тому йому притаманні всі вищеперераховані елементи. Підґрунтям даного твердження є наступне.

Як відомо, кожен механізм є впорядкованою й організаційною системою, що має свою структуру, різноманітні елементи якої виконують окремі особливі задачі. У своєму основному розумінні, структура є внутрішньою будовою будь-чого; визначений склад елементів (компонентів) об'єкта; взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого [28, с. 281].

Відповідно до короткого тлумачного словника української мови елемент (від лат. *elementum* – первинна речовина; грец. *stoiheia*, від *stoihos* – члени ряду) є складовою частиною чого-небудь [28, с. 76]. Звідси, елемент системи є її структурною складовою.

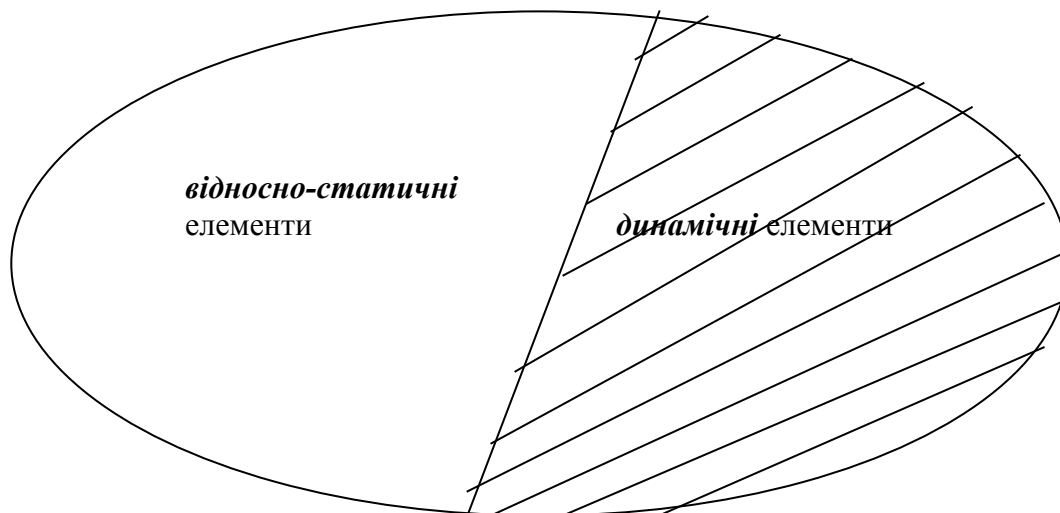
Так, кожен елемент системи виступає самостійною структурною одиницею, (що наділена певними особливостями), проте з формуванням певної мети ці елементи об'єднуються й починають функціонувати. Між останніми, як правило, виникає залежність та взаємний зв'язок. Крім того, у процесі функціонування дані елементи не можуть існувати окремо один від одного, тобто не можливо відокремити статику від динаміки, які утворюють єдине ціле. Наприклад, норми права та державні органи і органи місцевого самоврядування самі по собі не можуть забезпечувати права людини в умовах НС, так як для реалізації даної мети потрібні певні правовідносини, із виникненням яких починається реалізація, охорона та захист прав людини в умовах таких ситуацій.

Обґрунтовуючи викладену позицію зазначимо, що елементами механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є:

а) відносно статичні елементи механізму, тобто ті, що виступають основою для інших елементів та можуть існувати поза межами правовідносин;

б) динамічні елементи механізму, тобто ті, які існують на основі відносно статичних елементів, при цьому виключно в межах правовідносин.

Дані елементи (зображені на мал. 2.3).



Мал. 2.3 Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

У результаті виокремлення елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій поряд з динамічними елементами, визначено відносно статичні. Оскільки не є доцільним зазначати про сталість загальних елементів, тому що вони є відносно постійними, адже в період певного часу в залежності від ситуації останні можуть змінюватися (тобто в особливій процедурі, обмеженому колі суб'єктів, при використанні значних витрат часу та грошових коштів тощо).

Враховуючи вищевикладене, як відносно статичні, так і динамічні елементи, виступають складовими частинами механізму забезпечення прав людини в умовах НС, тобто цілісної системи, адже:

- по-перше, відносно статичні елементи є базовими (без яких не може функціонувати сам механізм), що у сукупності створюють основні передумови для надбудови – динамічних елементів даного механізму. Звідси випливає, що дані елементи є взаємозалежними та доповнюють один одного;

- по-друге, між даними елементами є певна підпорядкованість, відповідно до якої динамічні елементи підпорядковуються базовим;

- по-третє, відносно статичні елементи неможливо відірвати від динамічних, оскільки окреме їх існування не забезпечуватиме права людини, зокрема й в умовах НС.

Одними із важливих відносно статичних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини є норми права, що займають фундаментальне місце, оскільки виступають первинною «клітиною» даного механізму. За їх допомогою врегульовуються адміністративно-правові відносини, здійснюється їх використання та застосування. Крім того, норми права визначають структуру, права та свободи людини в умовах надзвичайних ситуацій та виступають важливим інститутом для державних органів та органів місцевого самоврядування, оскільки на їх підставі визначається правове положення і компетенція органів влади, порядок їх взаємодії, вдосконалюється система та структура останніх тощо.

Звідси є доцільним зазначити, що суть нормативної основи полягає у тому, що вона є головною підставою для формування та функціонування даного механізму, а чітке її формулювання та правильне застосування є фактором сприяння належному забезпеченню прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Наступним відносно статичним елементом, який займає основне місце в даному механізмі є державні органи та органи місцевого самоврядування, оскільки вони є дієвими суб'єктами реалізації прав людини в умовах НС, їх охорони від протиправних посягань та захисту у разі незаконного порушення.

Отже, особливістю відносно статичних елементів даного механізму є те, що вони можуть існувати як в межах правовідносин, так і поза ними, водночас, динамічні елементи існують лише у межах останніх.

Наступною групою елементів означеного механізму є динамічні елементи серед яких: реалізація, охорона та захист прав людини в умовах НС. Наприклад, оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади,

органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб в умовах надзвичайних ситуацій надає можливість будь-якій особі поновити порушені права шляхом звернення за захистом до органів виконавчої влади або відповідно до ст. 55 Конституції України до суду [1].

Серед основних характеристик даних елементів можна виділити те, що вони не є постійними, тобто активно змінюються відповідно до певних правовідносин. Крім того, якщо кількість відносно статичних елементів повинна бути сталою, то для даного виду елементів це не є характерним.

Таким чином, слід використовувати наступний підхід до визначення системи елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій:

1) відносно статичні елементи (можуть існувати поза межами правовідносин):

- державні органи та органи місцевого самоврядування, що забезпечують права людини в умовах НС;
- норми права, що закріплюють права людини в умовах надзвичайних ситуацій;

2) динамічні елементи (що існують виключно в межах правовідносин):

- реалізація;
- охорона;
- захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Такі складові елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС мають комплексний і узгоджений характер. Тому більш детальне їх дослідження буде розглядатися у наступних підрозділах.

2.2. Норми права як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

Правова захищеність громадян, які опинилися в умовах надзвичайних ситуацій, обумовлена наявністю у державі норм права, що виступають основним елементом механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в таких ситуаціях. Останні, об'єктивовані у вигляді законів та підзаконних нормативно-правових актів, які утворюють систему законодавства України.

Законодавство та його систему розглядають у вузькому та широкому розумінні. Зокрема, під системою законодавства у вузькому значенні розуміють систему законів, що приймаються Верховною Радою України, та ратифіковані міжнародні договори (ст. 9 та ст. 75 Конституції України). Законодавство у широкому розумінні об'єднує закони України та підзаконні нормативно-правові акти [123, с. 7]. У дослідженні надано перевагу широкому трактуванню даного терміна, так як структурно адміністративне законодавство щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій складають норми, що містяться у:

- а) Конституції України;
- б) міжнародних актах, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України;
- в) законах, які регулюють відносини, що виникають в умовах надзвичайних ситуацій;
- г) указах Президента України;
- д) постановах Кабінету Міністрів України та інших актах органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- е) рішеннях Конституційного Суду України.

Таким чином, на підставі вищевикладеного, встановлено, що система законодавства України стосовно забезпечення прав людини під час виникнення НС побудована за наступною ієрархічною структурою, яка відображена на мал. 2.4.:



Мал. 2.4. Ієрархічна структура системи законодавства щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Вертикальна структура законодавства побудована виходячи із принципу верховенства закону, а саме: нормативні акти вищої ієрархії мають більшу юридичну силу. Крім того, останні є основними по відношенню до розташованих нижче за ієрархією підзаконних актів. Таким чином, можна зробити висновок, що ієрархія проявляється у підпорядкуванні актів різного рівня та є характерною для законодавства щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Головним нормативним актом у сфері забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій виступає Основний Закон України. Його норми містять визначальні права людини в умовах НС та є основою для формування законодавства, яке спрямоване на забезпечення даних прав.

Конституційні положення, визначають [1]:

а) права людини в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема право на життя (ст. 27); право на звернення (ст. 40); право на житло (ст. 47); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на правову допомогу (ст. 59) та інші;

б) повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав людини в умовах НС. Наприклад, у ст. 106 Конституції

України передбачено, що Президент України приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Враховуючи норми даного акту зауважимо, що в Основному Законі України доцільніше було б закріпити обов'язок держави щодо ліквідації наслідків усіх видів НС, адже згідно зі ст. 16 Конституції України держава зобов'язана ліквідовувати наслідки лише аварії на ЧАЕС.

Наступне місце за ієрархією у системі законодавства посідають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України [1].

Серед міжнародно-правових джерел, що регулюють дане питання, можна виокремити дві групи.

Першу з них складають загальні джерела, що стосуються засад забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема:

Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [78], є першим міжнародно-правовим актом з прав людини, який містить ряд громадянських, соціальних та культурних прав особи, що характерні в умовах надзвичайних ситуацій. Одним із позитивних елементів даного документа є те, що він уперше у ст. 29 закріплює термін «обмеження прав людини». Однак, недоліком Загальної декларації є відсутність правового механізму щодо захисту прав людини. Звідси слідує, що держави самостійно вирішують питання щодо дотримання своїх зобов'язань.

У Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятою Радою Європи 4 листопада 1950 року [92] визначається судовий механізм захисту порушених політичних, економічних, соціальних і культурних прав. Крім того, у даному документі (ст. 15) уперше вжито термін «надзвичайна ситуація», під яким розуміли війну або іншу суспільну небезпеку, яка загрожує

життю нації. Крім того, із п. 4 ст. 3 цієї Конвенції випливає, що законодавець розрізняє терміни «НС» та «стихійні лиха», що, на нашу думку, є недоречним, оскільки останні належать до надзвичайних ситуацій природного характеру.

На відміну від Загальної декларації, Європейська конвенція передбачає вичерпний перелік прав людини, які не можуть бути обмежені: право на життя, крім випадків смерті в результаті правомірних актів війни (ст. 2); свободу від катування, нелюдського чи принижуючого гідність поводження або покарання (ст. 3); заборону тримати в рабстві або в підневільному стані (п. 1 ст. 4); захист від кримінальних законів, що мають зворотну силу (ст. 7).

Норми, які проголошують права людини, зокрема в умовах НС та передбачають механізм їх реалізації містяться в наступних актах – Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року [124] та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1996 року [91]. Крім того, останній документ містить вичерпний перелік прав людини, які не можуть бути обмежені саме під час введення надзвичайного стану (надзвичайного становища).

Так, з усієї сукупності міжнародних норм з прав людини лише чотири міжнародно-правові документи зобов'язального характеру спрямовані на забезпечення певного переліку прав людини саме в умовах НС, зокрема: Африканська хартія про права та добробут дитини від 17 – 20 липня 1979 року [125, с. 44], Конвенція про права інвалідів Організації Об'єднаних Націй від 13 грудня 2006 року [126], Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй [127], Декларація ООН про захист жінок та дітей у надзвичайних обставинах та в період озброєних конфліктів від 14 грудня 1974 року [128, с. 168 – 169]. Особливістю останніх є те, що вони наголошують на першочерговості захисту певних соціальних груп населення у даних умовах. Наприклад, ст. 6 Декларації про захист жінок та дітей у надзвичайних обставинах та в період озброєних конфліктів містить норми, що стосуються забезпечення прав жінок і дітей, які належать до цивільного населення і опинилися в

умовах надзвичайних обставин і не повинні бути позбавлені житла, їжі, медичної допомоги або інших невід'ємних прав. Водночас, даний міжнародний акт, не містить тлумачення терміна «надзвичайні обставини», проте аналіз останнього свідчить, що під даною категорією розуміються надзвичайні ситуації лише соціально-політичного характеру, не враховуючи при цьому інші їх види.

У ст. 23 Африканської хартії про права та добробут дитини визначається обов'язок держави в умовах НС здійснювати всі необхідні заходи з метою забезпечення достатнього рівня захисту та гуманітарної допомоги щодо дітей – біженців, а також внутрішньо переміщених дітей. Разом з тим, у Конвенції про права інвалідів визначається обов'язок держави здійснювати усі необхідні заходи для забезпечення захисту та безпеки інвалідів у даних ситуаціях.

Важлива роль під час виникнення НС належить джерелам міжнародного гуманітарного права, які на думку Ж. Пікте, поділяються на «джерела Гаазького права» (обумовлює права та обов'язки сторін, які воюють) та «джерела Женевського права» (які охороняють інтереси військових, які вибули зі строю, і осіб, які не беруть участі у бойових діях) [129, с. 355].

Особливу увагу під час дослідження привертають «джерела Женевського права», які виникли в післявоєнний період, оскільки вони стосуються захисту цивільного населення, військовополонених та поранених.

Так, основними джерелами «Женевського права» є: Женевська конвенція ООН про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях від 12 серпня 1949 року [130] та Женевська конвенція ООН про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, що потерпіли в корабельній аварії, із складу збройних сил на морі від 12 серпня 1949 року [131]. Дані акти, передбачають саме медичний захист поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії. Конвенціями висуваються вимоги (ст. 3), відповідно до яких, особам які не беруть участь у воєнних діях, та особам, які припинили участь у даних діях у зв'язку з хворобою, пораненням, триманням під арештом та з інших причин, повинна надаватися необхідна допомога чи необхідний догляд.

Женевська конвенція ООН про ставлення до військовополонених від 12 серпня 1949 року [132] визначає забезпечення комбатантів (осіб, що входять до складу збройних сил воюючої країни і безпосередньо беруть участь у воєнних діях) та військовополонених. Наприклад, останні відповідно до даної конвенції (ст. 70, 71) користуються захистом, а саме: забезпечується надання достатньої кількості їжі, одягу, медичної допомоги, здійснення листування з метою повідомлення родичів щодо умов знаходження у полоні, а також житловими умовами тощо.

Женевська конвенція ООН про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року [133] визначає норми захисту лише цивільного населення. Аналіз даного нормативного акта свідчить про те, що майже всі статті останнього стосуються незахищених верств серед яких: поранені, хворі, діти, інваліди, вагітні жінки, жінки у пологових будинках, іноземці. Дані категорії за будь-яких обставин мають право на повагу до честі, сімейних прав, гуманне ставлення без вживання заходів примусу. Наприклад, забороняється будь-яке залучення до праці осіб, яким не виповнилося 18 років, водночас працюючих забороняється примушувати до виконання будь-якої роботи щодо воєнних операцій. Крім того, даним актом передбачається створення цивільної оборони, яка спрямована на виконання гуманітарних завдань, захист цивільного населення від небезпеки і допомогу в усуненні безпосередніх наслідків воєнних дій або лиха, а також створення умов, необхідних для виживання людей.

У зв'язку із доповненнями до даних конвенцій у 1977 році було прийнято два додаткових протоколи щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів та збройних конфліктів не міжнародного характеру [129, с. 366]. Так, останні передбачають забезпечення ряду прав людини в умовах НС. Зокрема, гарантується захист для поранених, хворих та осіб, які припинили участь у бойових діях; закріплюється право на медичний огляд; право дітей на освіту; захист природного середовища, яке впливає на умови життєдіяльності населення, визначаються права і обов'язки учасників конфлікту тощо.

Отже, з вищенаведеного випливає, що у формуванні більшості конституційних положень, що стосуються забезпечення прав людини в умовах НС в основі лежать норми міжнародних актів з прав людини таблиця 2.1.

Таблиця 2.1

Порівняльна характеристика закріплення прав людини в умовах НС

<i>Права людини відповідно до Конституції України</i>	<i>Права людини відповідно до міжнародних актів</i>
Стаття 47. Право на житло	1) Загальна декларація прав людини (ст.. 25), 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 11), 3) Європейська соціальна хартія (ст. 31), 4) Декларація про захист жінок та дітей у надзвичайних обставинах (ст. 6) тощо.
Стаття 48. Право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (достатнє харчування, одяг, житло)	1) Загальна декларація прав людини (ст.. 25), 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 11), 3) Європейська соціальна хартія (ст. 31), 4) Конвенція про права дитини (ст. 27) тощо.
Стаття 40. Право на звернення	1) Європейська конвенція про права людини (ст. 25), 2) Загальна декларація прав людини (ст. 8) тощо.

Продовж. табл. 2.1

Стаття 49. Право на охорону здоров'я,	1) Загальна декларація прав людини (ст. 25), 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні
---------------------------------------	--

медичну допомогу та медичне страхування	права (ст. 12), 3) Європейська соціальна хартія (ст. 11), 4) Декларація про захист жінок та дітей у надзвичайних обставинах (ст. 6), 5) Женевська конвенція про захист цивільного населення, 6) Положення про медичну етику в умовах лиха, 7) Конвенція про права дитини (ст. 24), 8) Африканська хартія прав людини і народів (ст. 16) тощо.
Стаття 27. Право на життя	1) Загальна декларація прав людини (ст. 3), 2) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 6), 3) Конвенція про права дитини (ст. 6), 4) Міжамериканська конвенція про права людини (ст. 4), 5) Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (ст. 2) 6) Женевська конвенція про захист цивільного населення, 7) Декларація про захист жінок та дітей у надзвичайних обставинах (ст. 6), 8) Африканська хартія прав людини та народів (ст. 4) та інші.

Другу групу міжнародно-правових актів становлять спеціальні джерела, які безпосередньо стосуються окремих видів надзвичайних ситуацій. До них доцільно віднести:

а) нормативні акти, які визначають характер прояву НС:

- надзвичайні ситуації природного характеру: Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішення та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища від 25 червня 1998 року [134]; Віденська конвенція про охорону озонного шару від 22 березня 1985

року [135]; Конвенція ООН про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 року [136] тощо;

- надзвичайні ситуації техногенного характеру, до яких належать: Конвенція Міжнародного агентства з атомної енергії, про допомогу в разі ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації від 26 вересня 1986 року [137]; Конвенція ООН про ядерну безпеку від 17 червня 1994 року [138]; Об'єднана конвенція ООН про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 5 вересня 1997 року [139] тощо;

- надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру, наприклад: Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15 грудня 1997 року [140]; Європейська конвенція Ради Європи про боротьбу з тероризмом від 27 січня 1977 року № ETSN90 [141]; Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 року [142]; Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з актами ядерного тероризму від 14 вересня 2005 року [143], Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 року [144] тощо.

Здійснюючи оглядовий аналіз вищезазначених актів доцільно зазначити, що вони є основою для сприяння міжнародному співробітництву в частині взаємодопомоги, обміну інформацією, технологіями, наданням інформаційної та гуманітарної допомоги тощо. Крім того, дані акти закріплюють досить вузький перелік прав людини порівняно з Конституцією України, їх позитивним елементом є передбачення не лише можливостей, а й механізму забезпечення даних прав;

б) нормативні акти, які визначають безпосереднє забезпечення міжнародного співробітництва. Так, Україна за даними МНС протягом 1997 – 2011 років підписала та ратифікувала наступні міжнародні акти (на міжурядовому рівні):

- одна угода щодо співробітництва та взаємної допомоги під час виникнення надзвичайних ситуацій із Урядом Словацької Республіки (2002 р.);

- дев'ять угод щодо співробітництва під час попередження НС та ліквідації їх наслідків із Урядом Киргизької Республіки (1998 р.), Урядом Угорської Республіки

(1999 р.), Урядом Республіки Казахстан (2001 р.), Республікою Вірменія (2002 р.), Урядом Республіки Білорусь (2002 р.), Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія (2003 р.), Урядом Азербайджанської Республіки (2003 р.), Урядом Литовської Республіки (2004 р.), Урядом Республіки Узбекистан (2008 р.);

- дві угоди щодо співробітництва в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації її наслідків із Урядом Латвійської Республіки (2008 р.), Урядом Республіки Таджикистан (2009 р.);

- п'ять угод щодо співробітництва в галузі попередження промислових катастроф, аварій, стихійних лих та ліквідації їх наслідків із Урядом Республіки Молдова (1998 р. – підписана); Російською Федерацією (1999 р.); Виконавчою Владою Грузії (1999 р.); Грецькою Республікою (2002 р.); Республікою Польща (2003 р.) тощо;

- одна угода щодо взаємодопомоги та співробітництва у галузі цивільного захисту населення із Урядом Французької Республіки (2010 р. – підписана) тощо [145].

Проведені дослідження свідчать про те, що норми даних міжнародних актів визначають лише основні нормативні засади забезпечення права на життя, екологічні, соціальні та інформаційні права. Тоді як їх безпосереднє забезпечення здійснюється відповідно до нормативних актів певних держав.

Наступною групою джерел права, що стосуються забезпечення прав людини під час виникнення надзвичайних ситуацій, виступають Закони України. Вони як правило належать до різних галузей права, що перебувають у тісному зв'язку та взаємодії, зокрема, конституційного, адміністративного, цивільного тощо.

Оскільки права людини на життя, охорону здоров'я та медичну допомогу, житло, звернення, інформацію, правову допомогу в умовах НС є життєвонеобхідними для розвитку та існування особи і потребують першочергового задоволення, виникає доцільність дослідження нормативно-правового забезпечення останніх, що надасть можливість більш ефективно та оперативно їх реалізувати.

Норми, що стосуються забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій містяться у багатьох джерелах. Серед них доцільно назвати найважливіші Закони України, які становлять правову основу для реалізації прав людини в умовах НС. Так, особливим видом законів є кодифіковані закони – великі акти, призначені для комплексного регулювання суспільних відносин у певній сфері. Наприклад, деякі норми щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X [146], Житловому кодексі Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X [147], Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [148] тощо.

Одним із кодифікованих актів, що регулює забезпечення прав людини в умовах НС є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X, у якому ст. 188-16 передбачає відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [146].

Житловим кодексом Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X врегульовано загальні питання управління житловим фондом, надання жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду. Деякі із статей цього законодавчого акта безпосередньо стосуються регулювання певних питань житлового забезпечення постраждалих осіб в умовах надзвичайних ситуацій. Наприклад, у ст. 45 та 46 цього нормативного акта передбачається першочергове і позачергове надання жилих приміщень постраждалим громадянам [147]. Водночас, не зважаючи на основні засади житлових прав людини, що передбачені кодифікованим законом, для нього характерні певні недоліки. Зокрема, відсутність визначення змісту термінів «житло», «право на житло», «постійне житло» та «тимчасове житло», тому застосування житлового законодавства без категоріального апарату є суттєво ускладненим. Крім того, саме в умовах НС людина, в першу чергу, потребує задоволення її житлової потреби за допомогою

тимчасового житла, яке повинно відповідати усім вимогам до жилих приміщень. Разом з тим, оскільки постраждалим особам надають не завжди задовільні умови для тимчасового проживання (прикладом підтвердження даних фактів є перевірка прокуратурою міста Львів щодо скарг львів'ян про надання малопридатного житла для проживання в умовах НС) [149], вважаємо за необхідне законодавчо закріпити вимоги до жилих приміщень, які надаються у тимчасове користування і постійне проживання.

Позитивним кроком законодавця, на нашу думку, є доповнення Житлового Кодексу Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X [147] ст. 132-1 (жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання) та ст. 132-2 (порядок надання і користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання). Водночас, основним недоліком даних положень є те, що першочергового права щодо забезпечення жилим приміщенням в умовах НС законодавець позбавив дітей та інвалідів. Крім того, зауважимо, що дана проблема, була також однією із найактуальніших під час ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. З метою вирішення даної проблеми у 2004 році прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 994-р «Про схвалення концепції державної комплексної програми «Житло – інвалідів» [150], яке і досі не вирішує проблеми із тимчасовим забезпеченням житла даних осіб в умовах надзвичайних ситуацій.

Особливе місце серед Законів займає також Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [148], оскільки він в главі 14 містить норми щодо розмежування видатків між бюджетами. Наприклад, у ст. 87 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року 2456-VI визначається, що видатки, які здійснюються з державного бюджету, можуть бути спрямовані як на державні програми з соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, так і на державні програми з ліквідації наслідків даної катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації наслідків НС та наслідків стихійного лиха. Звідси випливає, що

порівняно з Бюджетним кодексом 2001 року, положення останнього дещо розширилися, зокрема закріпилася норма щодо видатків на реалізацію Чорнобильських програм. Проте, ми вважаємо, що більш доцільніше було б передбачити також видатки на програми соціального захисту осіб, які постраждали в умовах НС.

Забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється також за допомогою галузевого законодавства, до якого слід віднести Закони України: від 24 червня 2004 року 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» [152], від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49], від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154], 6 квітня 2000 року № 1647-III «Про правовий режим воєнного стану» [155], від 24 лютого 1994 року № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя» [156], від 30 червня 1993 року № 3348-XII «Про карантин рослин» [157], від 4 квітня 1996 року № 123/96-ВР «Про лікарські засоби» [158], від 19 листопада 1992 року № 2801-XII «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я» [24], від 10 січня 2002 року № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання» [161], від 14 вересня 2006 року № 142-V «Про дитяче харчування» [162], від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» [159], від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII «Про інформацію» [166], від 19 грудня 1992 року № 2887-XII «Про адвокатуру» [160], від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [16], від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування» [163], від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР «Про державний матеріальний резерв» [165], від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [167] тощо.

Норми зазначених Законів України регулюють:

1) питання щодо законодавчого забезпечення фінансування попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

2) діяльність органів, що безпосередньо займаються питанням забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

3) проведення заходів щодо захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій тощо.

Розглянемо основні нормативно-правові акти, що стосуються забезпечення прав людини в умовах НС.

Нині основним нормативно-правовим актом у даній сфері є Закон України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». У ньому містяться норми, які визначають систему заходів, пов'язаних із фізичним захистом населення в умовах НС природного та техногенного характеру та діяльність органів влади, що здійснюють управління та реалізацію державної політики щодо захисту населення в даних умовах [49]. Основними недоліками даного акта є:

- по-перше, дублювання його положень із Законами України від 3 лютого 1993 року № 2974-XII «Про цивільну оборону» та 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» про що наголошувалося неодноразово в наукових дослідженнях [169, с. 127];

- по-друге, його не відповідність вимогам юридичної техніки щодо чіткості категоріального апарату та конкретності у визначенні компетенції органів державної виконавчої влади, оскільки він містить абстрактні формулювання їх повноважень у даній сфері.

Крім того, аналізуючи зміст даного закону, доходимо висновку, що права людей в умовах НС у зазначеному акті посідають другорядну роль, так як їм присвячена тільки одна стаття, що закріплює досить вузький перелік прав, про що свідчить не передбачення права на звернення, юридичну допомогу тощо. Прерогатива надана засобам захисту населення та функціонуванню Єдиної державної служби цивільного захисту.

Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] містить норми, що визначають підстави введення

правового режиму, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування та дотримання прав і свобод людини і громадянина, юридичних осіб та відповідальність за їх недодержання під час його встановлення. Позитивним у акті є передбачення права осіб на житло. Наприклад, відповідно до ст. 25 будь-яким особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт з їх відвернення або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення тощо. Проте, доцільно було б передбачити право осіб не лише на постійне, а й тимчасове житло. Недоліком даного Закону є нечітка визначеність у законодавстві повноважень взаємодіючих суб'єктів в умовах надзвичайних ситуацій.

Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я» [24] визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, що регулюють суспільні відносини у цій галузі. Ним визначено права, обов'язки та гарантії осіб на охорону здоров'я, що застосовуються й в умовах надзвичайних ситуацій, органи охорони здоров'я, лікувально-профілактична допомога для постраждалих осіб тощо.

Так, зокрема, ст. 37 згаданого Закону визначає надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях, на безоплатній основі спеціалізованими бригадами постійної готовності служби екстреної медичної допомоги. Крім того, Рішенням Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002, роз'яснено термін «безоплатність медичної допомоги» – «неможливість стягування з громадян плати (готівкою або безготівкою) за таку допомогу в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, чи у вигляді «добровільних внесків» до різноманітних медичних фондів або у формі обов'язкових страхових платежів (внесків)» [170] тощо.

Проте, з урахуванням умов НС є неоднозначність у Законі щодо співвідношення понять «права на охорону здоров'я» та «медичну допомогу». Так, відповідно до ст. 49 Конституції України [1] законодавець підтримує позицію щодо самостійності даних категорій. Водночас, Закон України від 19 листопада 1992 року

№ 2801-XII «Основи законодавства про охорону здоров'я» [24] містить підхід, відповідно до якого право на охорону здоров'я є широким терміном, яке включає в себе медичну допомогу (ст. 6). Проте, аналізуючи преамбулу Закону України «Про Основи законодавства про охорону здоров'я», встановлено, що дані поняття не можна співставляти як загальне і ціле. Адже категорія «охорона здоров'я» є більш системним поняттям, що визначає стратегічні цілі (поліпшення умов праці, навчання, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги тощо), тоді як «медична допомога» є видом діяльності, що включає комплекс заходів та надається підготовленим медичним персоналом.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що законодавцем в даному нормативно-правовому акті не здійснено чіткого розмежування змісту права на охорону здоров'я та медичну допомогу, про що свідчить те, що в ньому було визначено суб'єктами, які здійснюють право на охорону здоров'я, лише медичні заклади, при цьому залишаючи поза увагою інші суб'єкти, наприклад, що здійснюють забезпечення харчуванням та водою постраждалих осіб в умовах НС тощо.

Недоліком є також недосконалий перелік обов'язків громадян щодо реалізації права на охорону здоров'я та медичну допомогу, зокрема й в умовах НС, адже обов'язок піклуватись про своє здоров'я та здоров'я дітей, не шкодити здоров'ю інших громадян, має декларативний характер. Оскільки одного лише прагнення людини піклуватися про своє здоров'я замало, так як у зв'язку із виникненням даних ситуацій особа не в змозі забезпечити себе належним харчуванням, відпочинком, умовами праці тощо, звідси випливає, що осіб, які знаходяться в умовах НС неможливо зобов'язати дбати про своє здоров'я.

Наступним важливим актом в умовах надзвичайних ситуацій є Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання постачання» норми якого визначають гарантії прав споживачів водопостачання, заходи щодо забезпечення питною водою у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, які розробляються органами місцевого

самоврядування спільно з підприємствами питного водопостачання тощо [161]. Даний обов'язок, підтверджується також Водним кодексом України (ст. 108), відповідно до якого «у разі загрози стихійного лиха, пов'язаного із шкідливою дією води, місцеві ради із залученням підприємств, установ та організацій зобов'язані вжити невідкладних заходів щодо запобігання цьому лихові, а в разі його настання – щодо негайної ліквідації його наслідків відповідно до законодавства України» [171].

Таким чином, забезпечення населення питною водою в умовах НС є стратегічно важливим завданням центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, реалізація якого сприяє збереженню здоров'я, поліпшенню умов діяльності і підвищенню рівня життя населення.

Наступним нормативно-правовим актом є Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» [159] в якому визначаються вимоги до оформлення звернень, порядку їх розгляду, відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян. Крім того, даним Законом забезпечується можливість громадян брати участь в управлінні державними та громадськими справами. За час дії цього Закону до нього внесено низку змін та доповнень, однак це не усунуло всіх наявних у ньому недоліків. Наприклад, в умовах надзвичайних ситуацій надсилання звернень неправильному адресату призводить до невчасного та неналежного задоволення потреб постраждалих осіб. Проблема, яка виникає з реалізацією цього права, пов'язана у першу чергу з юридичною необізнаністю самих осіб та нечіткістю законодавства. Адже ст. 5 вищезазначеного акта передбачено, що «звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань». Проте, без належної юридичної консультації пересічному громадянину дуже важко зрозуміти до повноважень якого органу влади належить вирішення даного звернення. Водночас, подача звернення не належному адресату, відповідно до законодавства, вимагає його пересилання за належністю у

термін не більше 5 днів (ст. 7). Звідси, з метою належного забезпечення прав осіб, які постраждали в умовах надзвичайних ситуацій, виникає доцільність зменшити термін пересилання звернень за належністю, що буде більш детально розглянуто у підрозділі 3.2.

Крім того, однією із головних нормативних проблем права на звернення є законодавча неврегульованість процедури звернення, оскільки Закон України «Про звернення громадян» містить лише загальні засади, що стосуються реалізації даного права в звичайних умовах, залишаючи поза увагою виникнення НС.

У зв'язку з цим, виникає необхідність звернути увагу на основні недоліки, що властиві вищезазначеному нормативно-правовому акту:

- по-перше, у законодавстві не передбачається позачерговий розгляд права на звернення постраждалих осіб в умовах НС. Разом з тим, виникнення надзвичайних ситуацій має негативні наслідки для життя і здоров'я людей, а вчасне реагування на останні потребує оперативності з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Таким чином, виникає необхідність у законодавчому закріпленні даної норми, оскільки її наявність значною мірою дозволяє конкретизувати існуючі проблеми, зосередити увагу представників державної влади та місцевого самоврядування на їх вирішенні;

- по-друге, у ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», не закріплено механізм надання особі підтвердження того, що вона зверталася в органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це, негативно позначається на забезпеченні прав осіб які постраждали в умовах НС;

- по-третє, термін розгляду звернень є занадто довгим для постраждалих в умовах надзвичайних ситуацій. Стосовно терміну розгляду звернень громадян у зазначеному нормативно-правовому акті визначається загальний строк розгляду останніх, який становить не більше одного місяця від дня їх надходження, разом з

тим звернення, які не потребують додаткового вивчення розглядаються невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання [159].

Водночас, недоцільно використовувати загальний термін розгляду звернення громадян в умовах НС, оскільки це зменшує оперативність реалізації права людини на звернення в даних умовах, оскільки на ефективне забезпечення прав людини під час виникнення надзвичайних ситуацій впливає часовий фактор.

Таким чином, на підставі вищевикладеного, виникає необхідність законодавчого закріплення значно меншого строку розгляду звернення постраждалих осіб (що буде зазначено у підрозділі 3.2). Водночас, на противагу позиції О.С. Магди, термін розгляду звернень громадян в умовах надзвичайних ситуацій повинен становити не більше десяти днів від дня їх отримання [87, с. 169], враховуючи практику реалізації даного права, необхідно зазначити, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть розглянути його у більш короткий термін – 3 дні.

Наступним актом, що спрямований на забезпечення прав людини в умовах НС, є Закон України від 19 грудня 1992 року № 2887-XII «Про адвокатуру» [160], який регулює відносини, пов'язані із здійсненням в Україні адвокатської діяльності. Проте, основними недоліками цього акта є не зосередження законодавцем уваги на забезпеченні права людини на правову допомогу в умовах надзвичайних ситуацій. Це у свою чергу призводить до не врегулювання питання щодо оплати праці адвокатів, процедури надання правової допомоги постраждалим особам. Вирішенням цієї проблеми може стати прийняття законопроекту «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адже позитивною його новизною є визначення понять «безоплатна правова допомога», «захист» та «представництво», які практично охоплюють усі форми правової діяльності, пов'язані з наданням правових консультацій соціально-вразливим особам, підготовкою та складанням документів правового характеру, а також діяльності, пов'язаної із захистом їх прав та інтересів під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

У Законі України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [167] міститься перелік гарантій дотримання прав надання публічної інформації, порядок та строки подачі запиту на інформацію, а також процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Позитивним елементом Закону з урахуванням умов НС є встановлення законодавцем часових меж відповіді на запити, зокрема відповідно до ст. 20, якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Наступним актом, що спрямований на забезпечення прав людини в умовах НС, є Закон України про державний бюджет України на відповідний рік у якому визначається порядок фінансування заходів щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Проте, основним недоліком реалізації цього Закону є недофінансування, наприклад, права на медичну допомогу, житлове забезпечення тощо.

Наведений перелік Законів України не є вичерпним, оскільки норми щодо забезпечення прав людини в умовах НС містяться також і в інших законах.

Отже, аналізуючи Закони України щодо забезпечення прав людини в умовах НС, слід зазначити, що вони чітко не розкривають механізм забезпечення прав осіб на звернення, медичну, правову допомогу, інформацію в умовах НС. Звідси слідує, що існує необхідність нормативного врегулювання даної проблеми.

Наступними в ієрархічній структурі, яка стосується законодавства стосовно забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, є підзаконні нормативно-правові акти. Першу їх підгрупу складають Укази Президента України, які відображають питання оперативного реагування Глави держави на такі ситуації, зокрема: від 17 липня 2007 року № 646/2007 «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків аварії у Львівській області» [185], від 14 жовтня 2007 року №

969/2007 «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації у місті Дніпропетровську» [186], від 23 липня 2007 року № 665/2007 «Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків стихійного лиха 22-23 липня 2007 року» [187] та інші.

Особливу увагу слід звернути на Указ Президента України від 10 лютого 2010 року № 145/2010 «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації», який був виданий з метою забезпечення захисту життя та здоров'я людей в умовах НС та спрямований на визначення заходів покращення правового та соціального становища осіб, які знаходяться в таких умовах. Відповідно до цього акта, на Кабінет Міністрів України покладено ряд зобов'язань, зокрема відселити людей із територій просідання земної поверхні, утворення карстів, зсувів, забезпечивши при цьому їх житлом для тимчасового, а надалі й для постійного проживання [175]. Водночас, інша ситуація прослідковується із реалізацією даного Указу. Як зазначав Сергій Доротич, тимчасове житло для постраждалих осіб відсутнє, так як гуртожитки є переповненими, а у зв'язку із відсутністю бюджетних коштів держава не в змозі у досить короткі терміни побудувати житло для переселенців [176].

Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [177], який спрямований на підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування із зверненнями громадян та є позитивним для осіб в умовах НС.

Під час забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій важливу роль відіграють постанови Кабінету Міністрів України, що охоплюють питання діяльності органів влади у певній сфері, забезпечення прав людини, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і приймаються на основі та на виконання Законів України і Указів Президента України. Зокрема, постанова Кабінету Міністрів

України від 5 жовтня 1992 року № 562 «Про порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин» [178], передбачає виключний перелік органів, серед яких органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, які забезпечують постраждалих осіб тимчасовим житлом. У даному акті адміністративні правовідносини виникають унаслідок дій цих органів щодо тимчасового поселення осіб з подальшим забезпеченням їх постійним житлом.

Наступним актом на який слід звернути увагу є постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 року № 955 «Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державної безоплатної медичної допомоги» [188], що визначає перелік видів медичної допомоги, які надаються безоплатно, їх обсяги, нормативи фінансування охорони здоров'я. Позитивним елементом даного акта є визначення терміна «медична допомога» та зосередження уваги на видах медичної допомоги, серед яких виділено швидку та невідкладну.

Термін «швидка та невідкладна допомога» визначається у Законі України від 1 червня 2000 року № 1764-III «Про ратифікацію Угоди про надання медичної допомоги громадянам держав – учасниць Співдружності Незалежних держав та протоколу до нього» [189]. Водночас, прийняття даної постанови суперечить Основному Закону України, адже, виходячи із основних засад Конституції України (ст. 92), лише законом слід визначати перелік видів безоплатної допомоги. Разом з тим, позитивним є те, що у ній не розрізняються терміни «екстрена» (невідкладна медична допомога), яка застосовується під час виникнення НС, та «швидка медична допомога», оскільки між ними немає суттєвої різниці.

У постанові Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 422 «Про порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» визначаються основні засади щодо фондів житла для тимчасового проживання громадян, що вимушені залишити житло внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці

відповідного житлового приміщення, органів влади, що реалізують дане право, джерел фінансування, порядку надання даних приміщень, користування та відмови в його отриманні тощо [179].

Не менш важливою є постанова Кабінету Міністрів України від 16 липня 2001 року № 1567 «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» в якій визначаються оперативні заходи та порядок дій органів управління, сил і засобів даної системи органів, необхідні для цього фінансові, матеріальні та інші ресурси і відповідальні виконавці щодо реагування на НС державного рівня, а також основні заходи організації та проведення робіт з ліквідації їх наслідків [180].

Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 [181], передбачено організацію особистого прийому осіб та роботу з письмовою кореспонденцією. Позитивним елементом даного акта є внесені зміни до пункту 2 даної Інструкції, відповідно до яких на вимогу громадянина, який подав звернення до організації, на першому аркуші копії звернення проставляється штамп із зазначенням найменування організації, дати надходження та вхідного номера звернення. Така копія повертається громадянину. Проте, не зважаючи на вищевикладене, є доцільним зазначити, що основним недоліком цього документа є неврахування умов надзвичайних ситуацій під час здійснення даної процедури, що потребує нормативного вдосконалення.

Отже, враховуючи умови надзвичайних ситуацій, необхідно доповнити пункт зазначеної Інструкції наступним чином: *«в умовах надзвичайних ситуацій громадянам надається підтвердження їх звернення в державні органи та органи місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження обов'язкової спрощеної форми протоколу про прийняття усного звернення, ознайомлення з яким підтверджується підписом постраждалої особи»*. Це у свою чергу сприятиме

ефективній реалізації конституційного права громадян на звернення, зокрема в умовах НС, тому що попередня редакція не передбачала надання громадянину підтвердження ні щодо змісту, ні щодо факту звернення.

Наступну підгрупу нормативно-правових актів щодо забезпечення прав людини в умовах НС складають відповідні акти центральних органів виконавчої влади (положення, інструкції, накази). Зокрема, в Інструкції про порядок взаємодії Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєнням людей та іншими медико-санітарними наслідками, затверджена спільним наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та МОЗ від 3 грудня 2008 року № 882/715, визначено порядок взаємодії центральних органів виконавчої влади під час виникнення таких ситуацій. Відповідно до п. 2.3. даного документа Міністерство охорони здоров'я України у режимі діяльності в умовах НС організовує медичне та санітарно-протиепідемічне забезпечення постраждалих, тоді як Міністерство надзвичайних ситуацій України здійснює матеріально-технічне забезпечення госпіталів, що належать до сфери його управління [183].

Наступним відомчим документом доцільно розглянути наказ Міністерства соціальної політики України від 3 квітня 2006 року № 98 «Про затвердження Типового положення про соціальний готель» [184]. Позитивною стороною даного акта з урахуванням умов надзвичайних ситуацій є те, що ним вперше передбачено норми, які стосуються бездомних громадян, оскільки відповідно до останнього, основним завданням готелю є забезпечення даних осіб тимчасовим житлом та надання їм соціально-побутових та інформаційних послуг.

Різновидами норм права, які виступають головним елементом механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС є норми-гарантії. Звідси, слушною є думка І.О. Ієрусалімової, що проголошення будь-якого

права людини, навіть закріпленого відповідними правовими актами держави, нічого не варте без реальних гарантій його існування [105, с. 141].

На основі проведеного аналізу визначення категорії «гарантії», що запропоновані у науковій літературі, встановлено, що відповідні тлумачення стосуються більше терміна «юридичні гарантії», оскільки вони визначають це поняття через права, свободи та інтереси людини. Звідси випливає, що більшість науковців не проводять чіткої паралелі між категоріями «гарантії» та «юридичні гарантії». Водночас, зазначені поняття не слід ототожнювати, оскільки вони співвідносяться як загальне (гарантії) і конкретне (юридичні гарантії, які знаходять своє відображення у правових актах).

Отже, в узагальненому вигляді термін «гарантії» найбільш вдало визначає О.Ф. Скакун – це «система соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів та способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист» [90, с. 202].

Стосовно поняття «юридичні гарантії» результати дослідження свідчать про відсутність єдиного тлумачення даного терміна. Тому є доцільним виділення наступних груп дослідників щодо визначення даної категорії.

Перша група – Л.Д. Воєводін, В.М. Скобелкін та інші – визначають поняття «юридичні гарантії» через категорію «умови, засоби та способи».

На думку Л.Д. Воєводіна, у визначення «юридичні гарантії» входять як умови, так і засоби, що забезпечують громадянам можливість здійснення своїх прав [190, с. 107].

Отже, не викликає сумніву правильність тлумачення категорії «юридичні гарантії» через «умови та засоби», за допомогою яких забезпечуються права людини. Проте, «юридичними гарантіями» такі «засоби» стають лише у разі їх закріплення в нормах права. Звідси випливає, що гарантії мають нормативну складову.

Друга група представників – А.Ф. Нікітін, О. Міцкевич та інші – визначають гарантії через термін «обов'язок держави».

Так, на думку А.Ф. Нікітіна, юридичні гарантії прав та свобод – це «обов'язки держави захищати людину, створювати правові, соціальні і культурні умови для реалізації її прав і свобод, а також діяльність міжнародних і державних організацій по захисту прав людини» [191, с. 76]. Всупереч тому, що одним із основних обов'язків держави є створення гарантій, недоцільно дану категорію визначати через термін «обов'язки держави», адже формулювання цього поняття не розкриває сутності означеного визначення, оскільки повноваження держави в особі державних органів спрямовані на формування гарантій.

Третя група дослідників – Ю.Г. Барабаш, С.С. Алексєєва та інші – під терміном «юридичні гарантії» розуміють «механізм».

Ю.Г. Барабаш, визначаючи гарантії, підкреслює, що крім умов, засобів і механізмів ними виступають і методи, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини [85, с. 132]. Проте, є незрозумілим, який зміст вкладається згаданим авторами в поняття «механізм».

Четверта група науковців – О.Г. Кушніренко, О.Н. Ярмиш та інші – відстоюють позицію, відповідно до якої під терміном «юридичні гарантії» слід розуміти «систему норм».

Юридична категорія «гарантії основних прав і свобод громадян», на думку О.Н. Ярмиша, – це «система норм, принципів, умов і вимог, які у своїй сукупності забезпечують дотримання прав та свобод і законних інтересів особи» [84, с. 113; 194, с. 128]. На противагу зазначеному недоцільно виділяти:

- по-перше, принципи, що виступають самостійною юридичною категорією, на яких базується поняття гарантій;
- по-друге, спрямування гарантій лише на дотримання, оскільки останні спрямовані також на реалізацію, захист і охорону прав.

Отже, на підставі вищевикладеного, вважаємо за необхідне категорію «юридичні гарантії» визначати через «особливий вид норм права».

Деякі дослідники вказують на важливість юридичних гарантій, проте спостерігається відсутність визначення останніх в умовах надзвичайних ситуацій.

Тому, з огляду на предмет дослідження, є доцільним звернути увагу на адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини в умовах НС.

Звідси, адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це особливий вид норм права, які закріплюють систему адміністративно-правових засобів забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Отже, доцільно стверджувати, що їх «особливість» полягає в тому, що не всі норми, передбачені чинним законодавством, України можуть бути гарантіями.

Варто зазначити, що в умовах небезпечного характеру НС кожна юридична гарантія (нормативно-правова або організаційно-правова) виступає необхідним важелем, який впливає на рівень захищеності прав і свобод людини в даних умовах. Тому, характеризуючи права людини в умовах НС з'ясовано, що за наявності таких ситуацій практичне забезпечення прав осіб реалізується досить широким колом державних органів та органів місцевого самоврядування. При цьому особа наділена певним комплексом прав, які виступають гарантіями, а саме: право на правову допомогу; звернення; інформаційне забезпечення громадян; відшкодування шкоди, заподіяної незаконним рішенням, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб; судовий захист тощо. Проте, більшість гарантій [1], що є необхідними для особи в умовах НС, закріплені на законодавчому рівні. Під час настання НС вони виступають лише фікціями, мають ряд невирішених проблем, що стосуються їх належної реалізації, охорони або захисту. Наприклад, ст. 50 Конституції України передбачається гарантія, відповідно до якої кожна особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1]. Проте, законодавець чітко не визначає тих суб'єктів, які повинні нести відповідальність за не створення умов для безперешкодного здійснення даного права.

Звідси, основним недоліком законодавства, що стосується забезпечення прав людини в умовах НС є:

1) відсутність системності, адже норми, які повинні визначати права людини під час виникнення НС містяться в нормативно-правових актах багатьох галузей права;

2) невпорядкованість термінології, визначеної законодавством, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;

3) прогалини законодавства та його неконкретність;

4) відсутність належних гарантій щодо забезпечення прав людини в умовах НС (наприклад, права на житло);

5) відсутність ефективної системи фінансування забезпечення на практиці прав людини в умовах НС тощо.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід наголосити, що недосконалість забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій спричинена у першу чергу наявністю великої кількості неузгоджених між собою нормативно-правових актів, якими регулюються зазначені відносини. Тому, виникає доцільність уніфікації нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав людини в умовах НС, про що буде йти мова в підрозділі 3.2.

2.3. Державні органи та органи місцевого самоврядування як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

Як було зазначено, одним із елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є система державних органів та органів місцевого самоврядування, через яку держава здійснює забезпечення прав людини в умовах НС.

Відомо, що окремі правові аспекти діяльності державних органів щодо захисту прав людини розглядаються, зокрема, у наукових джерелах [105, 10]. Проте комплексного дослідження системи органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, що забезпечують права людини в умовах НС у науковій літературі не проводилося, що й зумовило доцільність її вивчення та аналізу.

Звідси, виникає необхідність визначити та докладніше розглянути наступну систему органів влади, що здійснюють забезпечення прав людини в умовах НС:

1. Верховна Рада України.
2. Президент України.
3. Органи виконавчої влади:
 - Кабінет Міністрів України;
 - центральні органи виконавчої влади;
 - місцеві органи виконавчої влади.
4. Служба Безпеки України.
5. Прокуратура України.
6. Органи місцевого самоврядування.

Парламенту відведена важлива роль у даній системі органів, оскільки саме на нього покладається обов'язок створення правової основи для існування і функціонування державного механізму. Верховна Рада України є самостійним, незалежним та єдиним законодавчим органом державної влади, яка виконує свої повноваження в умовах надзвичайних ситуацій.

Чинне законодавство наділяє Парламент широкими повноваженнями, серед яких головна роль належить формуванню напрямів розвитку країни, у тому числі стосовно захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій. Основні засади даної політики сформульовані у ст. 9 Закону України від 1 липня 2010 року № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [198]. Водночас, недоліком цього нормативного акта є не врахування законодавцем надзвичайних ситуації соціально-політичного характеру. Звідси, виникає необхідність їх законодавчого врахування, що надасть можливість забезпечити права населення у відповідних умовах.

Діяльність Верховної Ради України щодо сприяння забезпеченню прав людини в умовах надзвичайних ситуацій відбувається у рамках створення, обговорення та прийняття Законів, внесення до них у разі потреби змін та

доповнень; затвердження Указів Президента України, що стосуються введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; загальної або часткової мобілізації; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо [1, 154]. Прикладом, реалізації повноважень Парламенту України є Закон України Про затвердження Указу Президента України від 14 грудня 2000 року № 2146-III «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [199] тощо.

Крім того, до законодавчих повноважень парламенту також входить щорічне прийняття державного бюджету та внесення до нього змін (виникнення НС є однією з підстав для здійснення даної процедури). Так, зокрема, катастрофічний паводок 23-27 липня 2008 року на Закарпатті був підставою для внесення Парламентом в екстреному порядку зміни до державного бюджету. Лише на цільові субвенції обласним бюджетам постраждалих областей для ліквідації наслідків стихійного лиха Верховною Радою України було спрямовано більше 2 мільярдів гривень [199, с. 190].

З метою здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду звернень, які віднесені до компетенції, виконання контрольних функцій відповідно до законодавства створюються комітети Верховної Ради України, загальна кількість яких на сьогодні становить 27, п'ять із яких (Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; Комітет з національної безпеки і оборони; комітет з питань охорони здоров'я; Комітет з питань транспорту і зв'язку; Комітет правового забезпечення діяльності правоохоронних органів) є основними та мають безпосереднє відношення до забезпечення прав людини в умовах НС.

Реалізація повноважень Парламенту, що виникають в умовах надзвичайних ситуацій, як правило, здійснюється за допомогою органів влади, зокрема Рахункової палати України та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Так, відповідно до Конституції України Рахункова палата України виступає тим органом, який від імені Парламенту здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету, що спрямовані на забезпечення прав людини в умовах НС [1].

Рахункова палата є державним контрольно-фінансовим органом спеціальної компетенції, який за своїм статусом не належить до жодної з гілок державної влади та здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Її правовий статус визначається Законом України «Про Рахункову палату», відповідно до якого вона наділяється такими повноваженнями: здійснює експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводить фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах; організовує і проводить оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період; готує і подає висновки до Верховної Ради України та її комітетів щодо виконання Державного бюджету України, у тому числі доходів і видатків загальнодержавних цільових фондів, фінансування загальнодержавних програм за звітний рік; направляє матеріали перевірок, ревізій та обслідувань Кабінету Міністрів України, відповідним центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Фонду державного майна України, підприємствам, установам і організаціям для розгляду і вжиття необхідних заходів; порушує перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі; залучає до проведення перевірок, ревізій та обслідувань на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів і

фахівців-експертів з інших установ і організацій, а також працівників інших державних контрольних, податкових і правоохоронних органів з оплатою їх праці в необхідних випадках за рахунок власних коштів [168].

Важливим видом парламентського контролю є контроль за забезпеченням прав і свобод громадян в умовах НС. Згідно з Конституцією України створено спеціальний апарат для реалізації даної функції. Таким чином, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини під час виникнення надзвичайних ситуацій бере на себе основні повноваження із забезпечення прав осіб, які знаходяться в умовах останніх.

Омбудсмен є незалежним від будь-яких органів та посадових осіб, а у своїй роботі керується лише Конституцією та законодавством України, загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, міжнародними договорами України з іншими державами [201, с. 17]. Так, відповідно до Закону України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», основним його обов'язком є розгляд скарг на рішення або дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців і сприяння відновленню порушених прав [202]. Таким чином, є доцільним підкреслити особливу роль даної посадової особи, оскільки її діяльність компенсує недоліки судових засобів захисту, парламентського та відомчого контролю за органами державної влади.

Звернення до цієї посадової особи зазвичай спричинене системним порушенням ряду прав і свобод людини в умовах НС (право на безпечне довкілля, житло, соціальний захист, відшкодування моральної і матеріальної шкоди тощо). Звідси, основним напрямом діяльності омбудсмена є прийом громадян і розгляд їх звернень. Наприклад, у 2008 році більшість звернень до даного органу стосувалося порушення громадянських та соціальних прав та надійшли від мешканців Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської, Чернівецької областей, що постраждали від повені. На підставі звернень останнім виявлено незадовільну роботу органів влади і органів місцевого самоврядування у подоланні

наслідків стихії [203]. Наведені результати діяльності омбудсмена нададуть можливість розробити і здійснити певні заходи щодо вдосконалення роботи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, аналіз вищевикладеного дозволяє зробити висновок, що дана посадова особа відіграє важливу роль у забезпеченні прав людини в умовах НС.

Під час забезпечення прав людини Президент України є самостійним, він структурно не входить до жодної з гілок влади, хоча здійснює загальне керівництво органами державної влади і володіє значними повноваженнями у сфері виконавчої влади.

Особливості статусу Глави держави в умовах НС визначають характер і обсяг його повноважень, що передбачені Конституцією України. Усвідомлюючи небезпеку та наслідки, що спричиняють надзвичайні ситуації, Президент України здійснює ряд повноважень, які сприяють забезпеченню прав людини в умовах НС. Зокрема, відповідно до чинного законодавства України Глава держави: вносить до Парламенту подання про оголошення стану війни; про оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях; контролює і координує діяльність органів, що відповідальні за реалізацію заходів в умовах НС тощо [1, 154].

Отже, здійснюючи свої повноваження, Президент України взаємодіє як з Урядом України (який забезпечує реалізацію політики держави у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру) так і Верховною Радою України (яка затверджує відповідні Укази Глави держави у таких умовах, наприклад, про введення надзвичайного стану).

Важливим органом, який сприяє Президенту України в здійсненні забезпечення прав людини в умовах НС є Рада національної безпеки і оборони України [25], що виступає суб'єктом державно-управлінського впливу на органи влади, оскільки одним із основних її завдань при виникненні надзвичайних ситуацій

є координація і контроль за діяльністю органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення від НС. Проте, реалізація повноважень Глави держави в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється за допомогою не лише постійних (Рада національної безпеки і оборони України), а й тимчасових консультативно-дорадчих органів влади (наприклад, Координаційна рада з питань протидії високопатогенному грипу птиці та запобігання пандемії грипу).

Главі держави як гаранту прав людини відведена також і стабілізуюча роль у механізмі адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС, оскільки саме на нього покладено обов'язок зі створення умов, у яких органи державної влади виконують свої функціональні повноваження.

Аналіз реалізації повноважень Президента України дає змогу зробити висновок, що практика їх виконання не завжди є задовільною. Це, в першу чергу, стосується введення надзвичайного стану в країні. Наприклад, під час епідемії каліфорнійського грипу 2009 – 2010 роках, Президент України відмовився від введення надзвичайного стану на території України, не дивлячись на те, що експертна комісія з визначення рівнів НС, дану подію визнала надзвичайною ситуацією загальнодержавного рівня [204].

Зустрічаються випадки, коли Президент України із запізненням реалізує владні повноваження. Прикладом може слугувати паводок на Закарпатті, що виник 23-27 липня у 2008 році та видання Указу Президента України від 28 липня 2008 року № 682 [206], який затверджено Законом України від 31 липня 2008 року № 338-VI [205].

Іншою проблемою є не досить коректне застосування Президентом України норм діючого законодавства. Наприклад, Указ Президента України від 3 грудня 2005 року № 1692/2005 «Про введення надзвичайного стану в Криму» [207] за фактом пташиного грипу виданий з низкою порушень, а саме: не визначено межі території, на якій введено даний стан, початкову дату дії останнього та його строк, перелік і межі надзвичайних заходів, права людини, які в умовах НС повинні обмежуватися тощо.

Таким чином, є доцільним нормативно вдосконалити процедуру введення надзвичайного стану та передбачити відповідальність за її невиконання, що у першу чергу надасть можливість своєчасно реагувати на НС, зменшити вірогідність їх негативних наслідків та сприяти належному забезпеченню прав людини у зазначених умовах.

Центральне місце серед державних органів, які здійснюють безпосереднє забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, відведено системі органів виконавчої влади, під якою слід розуміти самостійну гілку державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів і яка урівноважена з іншими гілками влади засобами парламентського, президентського та судового контролю [79, с. 410].

Відповідно до Конституції України [1] та Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/ 2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [209] вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (виконавчо-розпорядча діяльність, якого поширюється на всю територію України). До системи центральних органів виконавчої влади України, які здійснюють відповідне вузькогалузеве або міжгалузеве управління відносять центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні служби, державні інспекції, державні агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), та місцеві органи виконавчої влади: обласні, районні, районні у містах, міські в Києві та Севастополі державні адміністрації, місцеві (територіальні) органи центральних органів влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Нижче пропонуємо детально розглянути діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Ефективність роботи виконавчої гілки влади, насамперед пов'язана з тим, наскільки впливовим і стабільним є її головний інститут – Кабінет Міністрів України. Враховуючи небезпечний характер надзвичайних ситуацій, є доцільним зазначити, що під час їх виникнення Уряду належить провідна роль – забезпечення

реалізації державної політики у даній сфері. Водночас враховуючи, що даний орган є вищим органом у системі органів виконавчої влади, він спрямовує, координує і контролює діяльність центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій в умовах надзвичайних ситуацій.

Правове положення Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України [1], Законом України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» [208] тощо. Відповідно до ст. 2 останнього, Уряд організовує виконання законодавчих актів України, Указів і розпоряджень Президента України, забезпечує систематичний контроль за їхнім виконанням. Цим положенням фактично продубльовано зміст ст. 116 Конституції України з окремими доповненнями щодо розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, а також забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалів держави. Проте, всупереч викладеному, у цьому Законі України не передбачено переліку повноважень Кабінету Міністрів України, що спрямовані на забезпечення прав людини в умовах НС.

У ст. 10 Закону України від 13 липня 2000 року № 1908-III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачаються такі повноваження Кабінету Міністрів України: відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання; запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування та предметів першої необхідності; проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ і 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 та інші [23]. Звідси випливає, що повноваження Кабінету Міністрів України виходять за межі ст. 116 Конституції України, що на нашу думку, перевантажує його невластивими для вищого органу в системі органів виконавчої влади напрямками діяльності. Це призводить до зниження ефективності здійснення КМУ його організаційних та контрольних функцій.

Крім того, у спеціалізованому законодавстві України також існують недоліки, зокрема у Законі України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» [152] відсутнє законодавче закріплення повноважень Кабінету Міністрів України в сфері цивільного захисту населення.

Чіткий перелік повноважень Кабінету Міністрів України в умовах НС міститься у ст. 29 Закону України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49], зокрема: забезпечення реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання даним ситуаціям та реагування на них, ліквідація їх наслідків; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю в даних умовах; забезпечення виконання заходів, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та ліквідацію їх наслідків тощо. Звідси, реалізація перелічених повноважень можлива завдяки здійсненню спільних дій з Верховною Радою України (де Парламент приймає закони, а Уряд їх виконує) та Президентом України (який формує стратегію дій в умовах НС, а Кабінет Міністрів України забезпечує її дотримання). Підтвердженням такої взаємодії є відповідальність Уряду перед Президентом України за виконання своїх повноважень та підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України за їх виконання.

Наступною ланкою у системі органів влади, що формують та реалізують політику щодо забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, є центральні органи виконавчої влади.

У зв'язку з тим, що кожне міністерство здійснює конкретно управління визначене галуззю необхідно зазначити, що забезпечення прав людини в умовах НС належить до компетенції досить широкого кола останніх. У залежності від характеру надзвичайної ситуації на території України мають бути задіяні наступні міністерства:

- при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного характеру, відповідальним міністерством є Міністерство надзвичайних ситуацій (далі – МНС), при цьому допоміжними структурами є Міністерство оборони України (далі – Міноборони), Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС), Міністерство охорони здоров'я України тощо;

- при виникненні надзвичайних ситуацій природного характеру відповідальними міністерствами є МНС та МОЗ, а допоміжними – Міноборони, МВС тощо;

– при виникненні надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру головними відповідальними структурами є МВС та Міноборони, структури підтримки – МНС, МОЗ тощо.

З огляду на вищевикладене, зазначимо, що серед 16 міністерств України четверта їх частина реалізує основні завдання щодо забезпечення прав людини в умовах НС, а саме:

- а) Міністерство надзвичайних ситуацій України;
- б) Міністерство внутрішніх справ України;
- в) Міністерство оборони України;
- г) Міністерство охорони здоров'я України.

Інші центральні органи, зокрема Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів України є сприяючими органами, так як вони видають окремі акти для вирішення питань у даній сфері та мають у своєму складі структурні підрозділи, що спрямовані на забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій (наприклад, Департамент фізичного захисту, пожежної безпеки та безпеки життєдіяльності Міністерства енергетики та вугільної промисловості України).

Спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, який здійснює забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, є Міністерство надзвичайних ситуацій України.

Відповідно до Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 402/2011 [210], МНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, і головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Оскільки визначальну роль під час забезпечення прав людини в умовах НС належить МНС, необхідно зосередити увагу на його компетенції, що передбачена Законом України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» [152] та Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 402/2011 «Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій» [210]. Суперечність Указу виявляється в тому, що завдання МНС не відповідають повноваженням даного органу, зокрема стосовно поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій військового характеру. Звідси, доцільно вдосконалити ст. 1 та ст. 3 даного акта, шляхом виключення невластивих МНС завдань.

На Міністерство надзвичайних ситуацій покладається досить широке коло повноважень (понад 75), а саме:

- 1) безпосереднє керівництво діяльністю функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій;
- 2) затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, ведення обліку надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;
- 3) забезпечення виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних

операцій, а також проведення просвітницьких та практично-навчальних заходів з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

4) здійснення реалізації державної політики стосовно заходів з евакуації населення, координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, об'єктів з цих питань;

5) забезпечення через територіальні органи гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха;

6) залучення та координація діяльності підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності під час ліквідації надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівнів, здійснення пошуково-рятувальних робіт, а також контроль за їх проведенням та інші.

З огляду на такі повноваження доцільно зазначити щодо їх суперечності, наприклад, ст. 60 даного акта визначає, що Міністерство надзвичайних ситуацій України здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків даних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам. Разом з тим, постановою Кабінетів Міністрів України від 11 липня 2001 року № 827 «Про затвердження Положення про Державну службу медицини катастроф», це повноваження безпосередньо належить до відання Державної служби медицини катастроф (далі – ДСМК) [211]. Звідси, доцільно виключити з Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 402/2011 «Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України» дане повноваження із відання МНС.

Крім того, у зв'язку з тим, що під час виникнення НС соціально-політичного характеру дане міністерство є лише допоміжною структурою, а МВС, Міноборони та СБУ – відповідальними за реагування та ліквідацію її наслідків, доцільно виключити завдання із сфери діяльності МНС, що надасть можливість усунути дублювання.

Належна реалізація повноважень МНС в умовах надзвичайних ситуацій є неможливою без здійснення спільних дій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, адже вони сприяють виконанню покладених на дане міністерство завдань, звідси:

1) МНС та Верховна Рада України взаємодіють через формування та нормативне закріплення парламентом засад зовнішньої та внутрішньої політики, щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, тоді як спеціально уповноважений орган виконавчої влади формує основні напрями роботи у даній сфері (тобто забезпечує реалізацію державної політики);

2) МНС та Президент України взаємодіють шляхом визначення Главою держави планів дій в умовах НС, оголошення надзвичайного стану, прийняття актів стосовно гуманітарної допомоги тощо, МНС у свою чергу зобов'язане виконати та доповісти з приводу виконання зазначеного;

3) МНС та Кабінет Міністрів України взаємодіють у рамках фінансування, матеріально-технічного забезпечення, координації та контролю міністерства в умовах НС та інше;

4) МНС та центральні органи виконавчої влади здійснюють спільні дії щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації шляхом забезпечення виконання заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, обміну інформацією про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій тощо;

5) МНС та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування взаємодіють шляхом формування та реалізації планів взаємодії; матеріально-технічного забезпечення їх дій; обміну інформацією про виникнення або загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення заходів відповідно до плану, що допомагає реалізувати функції міністерства на місцях, та інше.

Одним із головних органів у системі центральних органів виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій виступає Міністерство внутрішніх справ України. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У межах

своїх повноважень, він організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна у разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф, а також з ліквідації їх наслідків; надає практичну допомогу державним органам ветеринарної медицини в організації та здійсненні контролю і нагляду за виконанням вимог ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин; вживає заходів щодо забезпечення протипожежної безпеки в апараті МВС, в органах внутрішніх справ, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління МВС, а також на територіях, де вони розташовані; бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та у запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [212].

Свої повноваження зазначене міністерство здійснює як безпосередньо, так і через структурні підрозділи.

Функціональна структура МВС складається з міліції (в тому числі її слідчого апарату), внутрішніх військ (призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони виправно-трудових і лікувально-трудових установ, а також для участі в охороні громадського порядку).

Так, внутрішні війська відповідно до Закону України від 26 березня 1992 року № 2235-XII «Про внутрішні війська МВС України», беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, які знаходяться під їх охороною, шляхом:

- охорони та оборони важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю тощо [213].

Внутрішні війська України (далі – ВВУ), реалізуючи дані повноваження, надають допомогу державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування у ліквідації наслідків НС; взаємодіють з місцевими органами влади. Наприклад, у

випадку оголошення надзвичайного стану, вони здійснюють спільні дії щодо територіальної оборони у районах, де знаходяться об'єкти, що охороняються. Крім того, органи місцевого самоврядування сприяють ВВУ у виконанні їх функцій (наприклад, надання транспортних засобів для переслідування і затримки осіб, що скоїли злочин або зробили напад на охоронюваний об'єкт в умовах НС) тощо.

Цілісною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України та їй підпорядковується, є міліція, тобто державний озброєний орган виконавчої влади, що захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [240].

Таким чином, поряд з органами оперативного реагування МНС, що ліквідовують наслідки надзвичайної ситуації на територіальному рівні, свою діяльність здійснюють і підрозділи міліції. Усупереч тому, що весь особовий склад МВС під час ліквідації наслідків НС є задіяним (наприклад, на підрозділи карного розшуку покладено обов'язок з упізнання померлих, розшуку осіб, які зникли безвісті, та оперативна підтримка розслідування злочинів; слідчі підрозділи виконують обов'язок розслідування злочинів тощо), основна роль відведена саме службі охорони громадського порядку, що здійснює обов'язок стосовно збереження державного майна, майна громадян, які евакуйовані з населених пунктів, недопущення мародерства, евакуації населення тощо.

Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» [240] передбачає загальний перелік повноважень міліції. Конкретизація останніх (з урахуванням умов виникнення надзвичайних ситуацій) передбачається низкою інших Законів України: від 6 квітня 2000 року № 1647-III «Про правовий режим воєнного стану» [155], » від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154], від 27 лютого 1991 року № 791а-XII «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [214] тощо. На їх підставі до основних задач діяльності міліції в умовах НС належать: вжиття невідкладних заходів для ліквідації наслідків надзвичайних

ситуацій; сприяння режиму воєнного або надзвичайного стану у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; взяття участі у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; порятунк людей і надання їм допомоги; охорона майна, що залишилося без нагляду; охорона громадського порядку; надання у межах можливостей невідкладної допомоги, в тому числі й медичної допомоги постраждалим особам, припинення випадків мародерства, запобігання адміністративним правопорушенням; реалізація права на звернення тощо.

Проте, не зважаючи на чіткі повноваження даного органу, міліція в умовах надзвичайних ситуацій наділена невластивими їй завданнями та функціями. Наприклад, Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [16] до повноважень аварійно-рятувальних служб відносить обов'язок рятування людей в умовах НС (які забезпечені матеріальними ресурсами щодо реалізації даного повноваження). У Законі України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» [240] даний обов'язок також покладається на органи внутрішніх справ України, що, на нашу думку, є недоцільним, оскільки відсутні матеріальні ресурси для реалізації таких повноважень і належна підготовка міліції до надання даної допомоги, що негативно позначається на житті та здоров'ї постраждалих осіб в умовах надзвичайних ситуацій. *Звідси, на наш погляд, необхідно виключити із Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» вищевказане повноваження із відання міліції.*

Крім того, існує невизначеність повноважень МВС у положенні про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1198 [215]. Відповідно до цього документа до функцій МВС належить завдання щодо гасіння складних пожеж. Проте, згідно з Указом Президента України від 27 січня 2003 року № 47 «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [216], Державний департамент пожежної безпеки

входить до складу МНС, звідси – реалізація даної функції МВС України доволі ускладнюється.

Також зазначимо про існування взаємодії між міліцією та органами державної влади та місцевого самоврядування в умовах НС. Останні сприяють міліції у її роботі (за необхідності надають транспорт). Тоді як міліція повідомляє їх про виникнення НС, у випадку оголошення надзвичайного чи воєнного стану сприяє їм у забезпеченні режиму, забезпечує виконання рішень місцевих рад з питань охорони громадського порядку. Крім того, органи міліції разом з органами місцевого самоврядування беруть участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій і епізоотій як на місцевому, так і на регіональному рівнях, тимчасово обмежують доступ громадян на окремі ділянки місцевості з метою охорони життя і здоров'я людей, за їх безпосередньої участі проводить перевірки охорони майна тощо.

Отже, з точки зору М.Д. Мартинова, найбільш важливими управлінськими проблемами міліції в умовах НС є:

- виконання невластивих їй функцій;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- незадовільне матеріально-технічне забезпечення та відсутність модернізації їх діяльності;
- значний масив нормативних актів, що стосуються її діяльності в умовах НС, практично унеможлиблює вчасну реалізацію прав людини;
- слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими органами влади тощо [217, с. 291 – 292].

Отже, на підставі проведеного аналізу, можна зробити висновок, що МНС та МВС є профільними органами серед центральних органів виконавчої влади, які забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, про що свідчать схожі повноваження у даній сфері, а саме: рятування людей, їх евакуація, забезпечення безпеки, охорона власності, а також ліквідація наслідків НС.

Як відомо, у деяких державах світу вищезазначені міністерства об'єднані в один орган влади з поєднанням їх функцій. Наприклад, у Республіці Румунія (Міністерство внутрішніх справ та адміністративної реформи Румунії), Федеративній Республіці Німеччина (Міністерство внутрішніх справ), до структури якого входить відділ KN (цивільна оборона, захист від катастроф, попередження нещасних випадків) [218, с. 463]. *Отже, у зв'язку з тим, що фактично повноваження МНС зведені до організації та здійснення цивільного захисту, проведення спеціальних планових заходів щодо запобігання НС і захисту населення, є недоцільним самотійне функціонування цього органу. Таким чином, з метою ефективності державного управління пропонуємо об'єднати повноваження Міністерства надзвичайних ситуацій України з повноваженнями Міністерства внутрішніх справ України, створивши єдиний орган виконавчої влади.*

Наступним центральним органом влади, який забезпечує права людини в умовах НС є Міністерство оборони України, що здійснює захист права на життя шляхом організації підготовки до оборони та ліквідації збройного конфлікту (координація роботи органів державного управління та органів місцевого самоврядування з підготовки у даній сфері) [219].

У його підпорядкуванні перебувають Збройні Сили України, під якими відповідно до ст. 1 Закону України від 5 жовтня 2000 року № 1934-XII «Про Збройні Сили України» [220] слід розуміти військове формування, на яке, відповідно до Конституції України, покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та її відсіч, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України.

Збільшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій зумовило прийняття рішення законодавцем щодо залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру. Ця пропозиція знайшла своє нормативне закріплення у Законі України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного

та природного характеру» [49]. Водночас, основним недоліком даного акта є відсутність чіткості, адже є незрозумілим, до якого рівня НС доцільно застосовувати Збройні Сили України. Так як Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] передбачає одну із підстав залучення такого воєнізованого формування лише у випадку, коли НС становлять загрозу життю і здоров'ю значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлюваних робіт (НС загальнодержавного рівня). Крім того, враховуючи зазначений Закон України не можливо визначити, за яких обставин залучаються Збройні Сили України, оскільки:

- по-перше, незрозуміло, що мав на увазі законодавець під терміном «значні верстви населення»;
- по-друге, не передбачено, який орган визначає, що надзвичайна ситуація становить загрозу саме «значним верствам населення».

Отже, доцільно внести відповідні зміни до Закону України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», в частині доповнення його, таким положенням: «залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру відбувається лише у випадку виникнення надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня».

Водночас, усі види Збройних Сил України можуть також залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану; посилення охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх правового оформлення [154, 220].

Військові формування, на думку О.Я. Зубова, які забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, мають ряд правових проблем:

- 1) недостатній рівень підготовки органів військового управління щодо вирішення специфічних завдань під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

2) недостатня організація взаємодії, про що свідчить відсутність належної синхронізації дій органів військового управління з МНС (особливо, щодо оповіщення про надзвичайні ситуації), МВС тощо;

3) непристосованість системи управління Збройних Сил для вирішення поставлених завдань в умовах НС [221].

Ефективне реагування на надзвичайні ситуації, зокрема соціально-політичного характеру, є неможливим без зусиль функціональних та територіальних підрозділів Служби безпеки України (Антитерористичного центру), яка тісно взаємодіє з підрозділами МНС та органами внутрішніх справ. Отже, Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, діяльність якого спрямована на забезпечення державної безпеки України. Вона підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України [222].

З огляду на небезпечний характер надзвичайних ситуацій, зазначимо, що міліція завжди залучається для ліквідації їх наслідків (виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою). Водночас регіональні та місцеві органи Служби безпеки України (обласні управління СБУ, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи), виходячи з комплексу їх повноважень, залучаються тоді, коли НС соціально-політичного характеру створюють загрозу державному суверенітету, конституційному ладу тощо.

Зазначимо, що СБУ, взаємодіючи з органами державної влади і місцевого самоврядування, здійснює свою діяльність під час виникнення саме надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що виникають на загальнодержавному рівні. Тому, даний орган відповідно до Закону України від 25 березня 1992 року № 2229-XII «Про Службу безпеки України» здійснює такі повноваження: сприяє в підтриманні режиму надзвичайного та воєнного стану у разі його оголошення, ліквідує наслідки стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій шляхом надання наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомоги органам внутрішніх справ, оперативно-розшуковим підрозділам Служби безпеки України, Державного

управління охорони, Прикордонних військ. При цьому, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні питання забезпечення транспортом і зв'язком в умовах НС [222].

У вирішенні аналізованого нами питання одне з провідних місць належить органам прокуратури. Адже, відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру» [226], одне з головних завдань даного органу в усіх напрямках його функціонування є захист прав людини, зокрема й в умовах НС. Так, враховуючи чинне законодавство України є доцільним зазначити, що прокуратура наділена досить широким колом повноважень, які спрямовані на забезпечення законності й додержання прав і свобод громадян. Крім того, вона виступає одним із органів, який входить до загальної системи гарантування державою прав і свобод людини [227].

Правовий статус прокуратури України визначається Законом України «Про прокуратуру». За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути поділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, порушень та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні порушників до відповідальності. Названі повноваження прокурорів за умови їх повного і правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду [228].

Під прокурорським наглядом, як правило, слід розуміти – діяльність прокурора, яка спрямована на попередження порушень закону, їх виявлення, усунення, відновлення та притягнення винної особи до відповідальності. Особливістю останнього є те, що захист прав громадян, зокрема й в умовах НС реалізується як за зверненням осіб так і за власною ініціативою прокурора [227].

При здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має значні повноваження, зокрема безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів

державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

При виявленні порушень Закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право: опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень; давати приписи про усунення очевидних порушень закону; вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень Закону та умов, що їм сприяли; звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб та ін. [226].

Звідси, зазначимо, що діяльність прокуратури щодо забезпечення законності, прав і свобод громадян в умовах НС залишається найбільш ефективною, адже прокуратура виступає тим органом, який оперативно реагує на порушення прав громадян, що зумовлено в першу чергу, стислими строками вимог прокурора, що передбачені ст. 8 Закону України «Про прокуратуру».

Надзвичайні ситуації, які носять небезпечний характер, у першу чергу, завдають значної шкоди життю та здоров'ю населення. Тому, з перших годин

виникнення НС комплекс санітарно-гігієнічних, медико-біологічних й організаційних заходів здійснюється під керівництвом Міністерства охорони здоров'я України, що виступає однією із центральних ланок відповідного механізму. Звідси, МОЗ – головний центральний орган виконавчої влади, що забезпечує право на життя, охорону здоров'я та медичну допомогу шляхом організації та реалізації політики у сфері охорони здоров'я та медичної допомоги в умовах НС [224].

З метою належної реалізації права на медичну допомогу в умовах НС до підрозділів МОЗ належить Державна служба медицини катастроф України (далі – ДСМК), що функціонує на центральному та територіальному рівнях. Керівництво службою здійснюється даним міністерством, що в умовах надзвичайних ситуацій співпрацює з МНС, Міноборони, МВС тощо, проте, в умовах НС, за необхідності вона безпосередньо підпорядковується місцевим державним адміністраціям, так як входить до штабу з ліквідації їх наслідків.

ДСМК під час виникнення надзвичайних ситуацій виконує наступні завдання: надання безоплатної медичної допомоги на догоспітальному і госпітальному етапах постраждалим від надзвичайних ситуацій, рятувальникам та особам, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; участь в організації комплексу санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів у районах НС, яку здійснює МОЗ; організація взаємодії медичних сил, засобів та лікувальних закладів відповідно на центральному і територіальному рівнях у сфері медичного захисту населення у разі виникнення надзвичайної ситуації; координація роботи із забезпеченням готовності органів охорони здоров'я, систем зв'язку та оповіщення до дій у надзвичайних ситуацій тощо [211].

Особливістю ДСМК є те, що принципи її побудови і функціонування не відповідають юридичному поняттю цього терміна «служба», проте вона є системою реагування на надзвичайні ситуації, оскільки:

1) складається з певної кількості елементів. Наприклад, у режимі повсякденної діяльності швидка допомога працює самостійно, але під час виникнення НС діє об'єднання з чітким підпорядкуванням, до якого належать мобільні госпіталі,

мобільні загони, медичні бригади постійної готовності першої черги (бригади швидкої медичної допомоги), спеціалізовані медичні бригади постійної готовності другої черги, які виконують спільні завдання;

2) про цілісність системи свідчить єдина мета даної служби та наявність взаємозв'язків між вихідними компонентами останньої;

3) її можна розглядати як підсистему або елемент системи більш високого рівня, наприклад, загальнодержавної системи надання екстреної медичної допомоги.

Отже, використання поняття «система» свідчить про більш високий взаємоузгоджений та організований характер діяльності суб'єктів щодо надання медичної допомоги в умовах НС. Правовим підґрунтям даної думки є проект Закону України «Про загальнодержавну систему надання екстреної медичної допомоги».

У зв'язку з постійним виникнення надзвичайних ситуацій на території України неухильно зростає потреба щодо медичної допомоги постраждалим особам, реалізація якої відповідно до законодавства покладається на ДСМК. Тому, виникає доцільність звернути увагу на нормативні-правові проблеми її функціонування.

Однією з проблем недосконалого функціонування ДСМК, на нашу думку, є нечітка термінологічна визначеність. Прикладом може слугувати ст. 8 Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [16] та Положення про Державну службу медицини катастроф [211], які містять трактування терміна «Державна служба медицини катастроф». Основним недоліком цих актів є визначення ДСМК як особливого виду державних аварійно-рятувальних служб [16]. Є незрозумілим поняття «особливий вид», оскільки в чинному законодавстві України відсутнє роз'яснення особливості даної служби.

Крім того, на основі аналізу Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [16] встановлено, що ДСМК не є видом аварійно-рятувальних служб тому, що:

1) організаційно-методичне керівництво Державної служби медицини катастроф здійснює МОЗ, тоді як керівництво аварійно-рятувальних служб покладається на МНС;

2) Положенню про Державну службу медицини катастроф [211] суперечить Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [16]. Відповідно до даного Закону особи, які залучені до виконання пошукових, аварійно-рятувальних та інших робіт наділяються статусом рятувальника. Проте, як свідчить практичний досвід, працівники ДСМК не наділяються даним статусом, тобто права, обов'язки та гарантії рятувальників на них не поширюються. Це пояснюється тим, що Державна служба медицини катастроф відповідно до завдань, які передбачені вищезазначеним положенням, надає лише медичну допомогу особам, але при цьому не займається пошуком та виносом постраждалих осіб з небезпечних об'єктів та території, що є характерним для рятувальників;

3) фінансування витрат, що пов'язані з функціонуванням Державної служби медицини катастроф, здійснюється у межах асигнувань, що передбачаються в Державному бюджеті України, республіканському бюджеті АРК та місцевих бюджетах саме на охорону здоров'я, та інших незаборонених законодавством джерел фінансування, що не є характерним для аварійно-рятувальних служб. *Таким чином, доцільно внести відповідні зміни до Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» у частині виключення ДСМК із видів аварійно-рятувальної служби.*

Звідси, забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється великою кількістю міністерств та їх структурних підрозділів, що, на нашу думку, з одного боку, є позитивним – дає можливість швидкої ліквідації наслідків НС, а з іншого боку – це виступає недоліком, тому що така система є занадто громіздкою і важко керованою з єдиного центру.

Виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, що реалізують також повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Правовою основою організації та діяльності місцевих державних адміністрацій є Конституція України [1], Закони України від 9 квітня 1999 року №

586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [225], від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49] тощо.

Водночас, враховуючи спеціалізоване законодавство, що складає правову основу забезпечення прав людини в умовах НС останньому притаманна нечіткість та неконкретність у визначенні компетенції територіальних органів управління. Основним прикладом у висвітленні даної проблеми може слугувати Закон України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» [152], так як останній містить законодавчу прогалину – у ньому не визначено завдання Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у даній сфері забезпечення прав людини в умовах НС. Така ситуація, на нашу думку, може сприяти зловживанню повноваженнями у галузі та ухиленню від відповідальності. *Таким чином, необхідно внести відповідні зміни до Закону України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» у частині доповнення статтею що стосується завдань Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій під час НС.*

Варто зазначити, що й інші акти законодавства у сфері цивільного захисту мають суттєві недоліки. Наприклад, ст. 32 Закону України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» найбільш конкретно трактує повноваження даних органів влади на територіальному рівні, а саме: участь у забезпеченні реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснення управління через відповідні територіальні підсистеми єдиної державної системи; забезпечення проведення евакуаційних заходів у разі виникнення НС техногенного та природного характеру; здійснення підготовки населення до дій у цих умовах; забезпечення своєчасного оповіщення про виникнення надзвичайних ситуацій; створення фінансових та матеріальних резервів для ліквідації наслідків НС; здійснення організації і

проведення аварійно-рятувальних та інших робіт, а також підтримання громадського порядку під час їх проведення тощо [49]. Основним недоліком згаданого документа є те, що законодавець поряд з повноваженнями Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Водночас, *доцільним є розмежовувати повноваження цих органів, оскільки вони належать до різних структурних підрозділів, кожний з яких наділений власним статусом, це дозволить виключити дублювання їх завдань та функцій.*

Безпосередньо забезпечення прав людини в умовах НС державні адміністрації реалізують за допомогою **територіальних управлінь**.

Слід зазначити, що повноваженнями стосовно забезпечення прав людини в умовах НС наділені не лише державні органи виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування, оскільки саме вони вирішують певне коло завдань у таких умовах.

Відповідно до Основного Закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами; сільськими, селищними, міськими радами; сільським, селищним, міським головою; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; а також районними, обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [163].

Аналіз Конституції свідчить, що місцеве самоврядування та його органи не входять до системи органів державної влади, проте це не означає його повної автономності у державній владі, оскільки ці органи виконують власні (пов'язані з вирішенням питань місцевого значення) та делеговані (окремі повноваження органів виконавчої влади, які надані законом органам місцевого самоврядування) повноваження, що відображено у таблиці 2.2 [58, с. 260].

Таблиця 2.2

Порівняння повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері НС

Повноваження	Повноваження
--------------	--------------

<i>місцевих державних адміністрацій</i>	<i>виконавчих органів сільських, селищних, міських рад</i>
Стаття 21. а) інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення;	Стаття 33. Делеговані: а) вживають необхідні заходів, що передбачені чинним законодавством щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, інформують населення, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації, а також населення;

Продовж. табл. 2.2

б) організовують роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян. Стаття 22. а) вживають заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації. Стаття 25. а) оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; б) здійснюють заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського	Стаття 34. Делеговані: а) надають одноразову допомогу громадянам, які постраждали від стихійного лиха; б) вирішують питання про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках. Стаття 38. Власні повноваження: а) готують і вносять на розгляд ради пропозиції щодо створення комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується з коштів місцевого бюджету, вирішують питання про
--	--

порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; в) сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема у поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг;	численність її працівників, відповідно до законодавства, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створюють для них необхідні житлово-побутові умови; б) створюють комунальні аварійно-рятувальні служби; в) створюють резервний фонд для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
---	---

Продовж. табл. 2.2

г) погоджують проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; д) забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно-небезпечних	г) розроблюють заходи щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб; Делеговані: а) вживають необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) погоджують проект плану проведення потенційно-небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення з використанням
--	--

заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки.	озброєння і військової техніки; 4) взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону.
--	---

З вищевикладеного слідує відсутність чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями в чинному законодавстві України, зокрема Законах України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» та від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». Тому, найбільш прийнятним варіантом для України є розмежування повноважень цих органів. Крім того, у зв'язку з неврахуванням в даних актах НС техногенного та соціально-політичного характеру є доцільним усунути дану прогалину.

Виникнення надзвичайних ситуацій на території України, зокрема загальнодержавного рівня, зумовлює утворення системи органів, які здійснюють запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Наприклад, у класичному вигляді це: Єдина державна система цивільного захисту населення та територій, Система цивільної оборони та Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

У Законах України від 3 лютого 1993 року № 2974-XII «Про Цивільну оборону України», від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» та у постанові Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 № 1198 «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» дублюються їх завдання та повноваження. В усіх трьох системах створюються територіальні та функціональні підсистеми

(служби). Найважливіше завдання цих систем – це координація і взаємодія всіх органів при виникненні надзвичайної ситуації. Разом з тим, доцільно створити три системи відповідно до видів НС та органів, які їх ліквідують. Зокрема НС соціально-політичного характеру слід віднести до Системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру, НС природного – до Системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного характеру, а НС техногенного – до Системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного характеру. При цьому визначити чіткі повноваження органів, їх склад та взаємодію.

Не зважаючи на те, що між органами влади та місцевого самоврядування немає вертикального підпорядкування, їх діяльність в умовах НС координується відповідними органами. Наприклад, відповідно до положень Законів України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» координацію діяльності державних органів в умовах НС техногенного і природного характеру, крім Ради національної безпеки і оборони України, здійснює Кабінет Міністрів України через Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – ТЕБ НС).

Відповідно до Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 16 лютого 1998 року № 174 комісія у режимі діяльності надзвичайної ситуації: організовує роботу, пов'язану з локалізацією або ліквідацією надзвичайних ситуацій державного рівня, у тому числі з транскордонним впливом; залучає до виконання робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій необхідні рятувальні, транспортні, будівельні, медичні та інші формування, використовуючи наявні матеріально-технічні, продовольчі та інші ресурси і запаси; взаємодіє з відповідними організаціями країн, територія яких зазнала негативної дії внаслідок надзвичайної ситуації, що виникла в Україні [288]. Координуючі функції цієї комісії мають сприяти обміну інформацією між

взаємодіючими органами, що дозволить оперативно реагувати і усувати недоліки в організації дій під час ліквідації НС.

Крім наведених класичних систем, визначених законодавством, існують й інші системи, наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 14 Закону України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачається створення оперативного штабу на чолі з комендантом території. Проте, цей Закон не дає відповіді на питання призначення даної особи.

Отже, проведений аналіз свідчить, що в Україні існує розгалужена система органів, які на всіх рівнях територіальної організації країни здійснюють забезпечення прав людини в умовах НС. Проте, слід зауважити, що наявні ряд проблем, які впливають на ефективність їх функціонування. Це в першу чергу вимагає проведення наукового дослідження динамічних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах даних ситуацій.

2.4. Динамічні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

У разі виникнення надзвичайних ситуацій життя людини, гідність, здоров'я та нормальне існування опиняються під серйозною загрозою, що в першу чергу зумовлює виникнення різного роду правовідносин у межах яких здійснюється реалізація, охорона та захист її прав.

Не викликає сумнівів те, що реалізація, охорона та захист прав людини є складовими елементами цілісної системи механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Питання визначення понять та характеристики «адміністративно-правової реалізації», «адміністративно-правової охорони» та «адміністративно-правового захисту» прав людини як в загальній теорії, так і в галузі адміністративного права досліджували провідні вчені. Зокрема, вагомий внесок у їх розробку зробили

В.Н. Бутилін [241, с. 81], Г.Г. Шмельова [243, с. 49-51], В.Б. Авер'янов [244, с. 192], А.С. Мордовець [120, с. 88] та інші. Водночас, виникає доцільність у теоретичному та практичному дослідженні даних термінів саме з урахуванням умов надзвичайних ситуацій, так як на законодавчому рівні на даний час залишається невирішеною відповідна понятійно-категоріальна проблема.

Одним із головних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС є адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Термін «реалізація» не є новою юридичною категорією адміністративного права, проте аналіз чинного законодавства та наукової літератури свідчить про відсутність поняття «адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах НС». Тому для формулювання даного терміна необхідно дослідити підходи науковців з цього питання.

Відповідно до нового тлумачного словника української мови термін «реалізувати» визначається як: «здійснювати, робити реальним, втілювати в життя що-небудь, виконувати завдання, плани тощо» [86, с. 104]

У науковій літературі існують різні наукові погляди щодо тлумачення даної категорії.

Наприклад, В.Н. Бутилін [241, с. 81] поняття «реалізація прав і свобод» визначає як «регламентований правовими нормами процес, що забезпечує кожній людині ті матеріальні та духовні блага, які лежать в основі її суб'єктивних прав, а також захист цих прав від посягань». Негативним елементом, на нашу думку, є врахування у даному трактуванні терміна «захист», тому що дані поняття є самостійними категоріями.

Г.Г. Шмельова, реалізацію прав людини тлумачить наступним чином – це насамперед категорія особистісна, це відповідні дії чи бездіяльність певної особи, яка володіє конкретними правами та самостійно вирішує, яким чином їх використовувати [243, с. 49-51]. Зазначене поняття недоцільно трактувати лише через дії чи бездіяльність особи, оскільки адміністративно-правова реалізація

здійснюється і за допомогою діяльності, зокрема державних органів та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, на основі вищезазначених трактувань та за умов НС *під адміністративно-правовою реалізацією прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти створення можливостей для використання фізичними особами закріплених нормами прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.*

На думку Ю.І. Гревцова, «не можуть діяти самі по собі ні норми права, ні правовідносини, так як вони повинні бути самі приведені в дію відповідним механізмом» [242, с. 45]. Отже, права людини в умовах НС також не можуть автоматично реалізовуватися, вони потребують певного кола суб'єктів реалізації.

Тому необхідно, виокремити дві групи суб'єктів, які вступаючи в адміністративні правовідносини здійснюють правомірну адміністративно-правову реалізацію прав людини в умовах надзвичайних ситуацій:

а) державні органи та органи місцевого самоврядування, що створюють можливості для використання прав людини в умовах НС;

б) фізичні особи, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій.

З вищезазначеного слідує, що адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах НС здійснюється суб'єктами права (громадянами, іноземцями, особами без громадянства), шляхом вчинення ними практичних дій або їх бездіяльністю. Наприклад, використовуючи своє право на звернення, особа подає заяву (вчинює дії) до відповідного владного суб'єкта. При цьому державні органи або органи місцевого самоврядування виконують обов'язок розглядаючи таке звернення і вживають всіх необхідних, передбачених законом заходів (наприклад, надають консультації, приймають звернення тощо) Таким чином відбувається реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Підтвердженням викладеного є думка В.Б. Авер'янова про те, що «реалізуючи свої адміністративні права, громадяни вступають у відносини з певними органами державної виконавчої влади, які впливають на здійснення їх адміністративно-правового статусу» [244, с. 192].

Варто зазначити, що реалізація прав та свобод людини, зокрема й в умовах НС, залежить як від дій самого громадянина, так і державних органів і органів місцевого самоврядування. Наприклад, реалізація громадянами права на надання інформації, відбувається шляхом звернення особи до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виконавши свій обов'язок, орган тим самим забезпечує реалізацію даного права. Дещо інша ситуація прослідковується із реалізацією прав, що мають характер свободи. У такому випадку, органи державної влади, виконуючи свої обов'язки, лише сприяють реалізації права. Наприклад, пересування, як правило, прямо не пов'язане зі здійсненням певних дій органами виконавчої влади. Останні мають лише провести реєстрацію (прописку) тощо [244, 193].

Отже, вищевикладене дає змогу зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення терміна «адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», адже існування різноманітних підходів до даного поняття є однією з перешкод для функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав людини в умовах НС.

Наступним елементом механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій». У зв'язку з тим, що більшість науковців трактували поняття «адміністративно-правова охорона прав людини» без урахування умов НС, вважаємо за необхідне дослідити всі їх підходи до цього питання.

Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «охорона» трактує так: «забезпечувати та оберігати від чогось, гарантувати, захищати від чогось» [26, с. 691]. Звідси випливає, що лексичне значення терміна «охорона» є ширшим від поняття «захист».

За словами В.І. Шишкіна, категорія «охорона» є «сукупністю передбачених нормами права взаємопов'язаних заходів, спрямованих на попередження можливих порушень права, усунення причин, що їх породжують, а також заходів, що сприяють

нормальному процесу його реалізації» [245, с. 117]. Позитивним у даному тлумаченні є розмежування автором категорій «охорона» та «захист».

На думку А.С. Мордовця, охорона прав і свобод є станом правомірної реалізації прав і свобод під контролем соціальних інститутів, але без втручання. Заходи захисту застосовуються тоді, коли здійснення прав і свобод ускладнено, але права і свободи ще непорушені. Якщо права і свободи порушені, то їх потрібно не захищати, а відновлювати [120, с. 88].

На підставі вищенаведеного виникає доцільність формулювання системного та узагальненого визначення терміна «адміністративно-правова охорона» з урахуванням умов надзвичайних ситуацій. *Під адміністративно-правовою охороною прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти низку структурованих дій державних органів та органів місцевого самоврядування зі створення можливостей для повноцінної реалізації прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.*

Особливістю адміністративно-правової охорони прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є те, що вона:

- 1) здійснюється в особливому порядку управлінськими органами влади;
- 2) забезпечується під посиленням контролем;
- 3) убезпечує від протиправного посягання через особливі заходи, передбачені чинним законодавством України, які використовуються лише в умовах надзвичайних ситуацій.

Від ефективності охорони прав людини в умовах НС залежить повнота реалізації цих прав і свобод. Наприклад, отримання постраждалою особою в умовах даних ситуацій повноцінної медичної допомоги залежить в першу чергу від її якості (високої кваліфікації лікаря, наявності достатньої кількості транспорту, медичних препаратів) тощо. Звідси випливає, що виконуючи належно обов'язки державні органи та органи місцевого самоврядування створюють усі необхідні можливості, які убезпечують особу від порушення її прав в умовах надзвичайних ситуацій.

Враховуючи те, що охорона є важливою умовою реального здійснення громадянами своїх прав в умовах надзвичайних ситуацій, доцільно розкрити її суть на прикладі права людини на життя.

Так, виконуючи обов'язок із забезпечення права людини на життя в умовах НС, державні органи та органи місцевого самоврядування сприяють його реалізації шляхом створення для цього умов. Крім того, здійснюють адміністративно-запобіжні заходи попередження порушення прав осіб, які знаходяться в даних умовах. Під останніми слід розуміти комплекс заходів, що мають примусовий характер і застосовуються спеціальними органами влади з метою виявлення, профілактики, попередження правопорушення і забезпечення громадської безпеки та громадського порядку в умовах надзвичайних ситуацій [229, с. 466].

Найбільш типовими є такі заходи адміністративно-попереджувального характеру в умовах надзвичайних ситуацій: перевірка документів осіб, які засвідчують їх особу; огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї, боєприпасів, різних об'єктів та особистий огляд; адміністративний нагляд (профілактичні заходи спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі); заборона або обмеження у встановленому порядку руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і окремих шляхів; тимчасова заборона доступу громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою охорони осіб та їх майна; запровадження режиму комендантської години; забезпечення особливого режиму в'їзду та виїзду; проведення евакуації населення; обмеження свободи пересування; заборона проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових зборів; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів (встановлення карантинно-перепускних пунктів); заборона проведення виборів у представницькі органи влади та інші [154, 240]. Звідси слідує, що останні можуть застосовуватися до осіб, які здійснюють, та тих, які не здійснюють антигромадську поведінку.

Зазначені вище заходи є попереджувальними та реалізуються в односторонньому примусовому порядку органами, що наділені владними

повноваженнями. Підкреслюючи управлінський характер адміністративних заходів охорони, слід вказати, що застосовувати їх правомочні не всі органи виконавчої влади, а, як правило, правоохоронні.

Таким чином, адміністративно-попереджувальні заходи, що використовуються в умовах надзвичайних ситуацій, існують у вигляді певних обмежень та заборон. Тобто, в умовах НС існує примусовий характер адміністративного впливу на певну особу, в результаті якого вона, всупереч своїм бажанням, здійснює певні дії або утримується від їх виконання, наприклад, евакуація постраждалих осіб.

У науковій літературі немає одностайності думок науковців щодо розподілу між заходами охорони та захисту. Наприклад, Д.М. Бахрах адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, відносить до заходів адміністративного захисту (припинення) [246, с. 19]. О.М. Бандурка у свою чергу відстоює позицію, відповідно до якої огляд речей, вантажів, транспортних засобів, зброї, боєприпасів, різних об'єктів і особистий огляд виступає заходом адміністративного припинення, оскільки він здійснюється як реакція на правопорушення [153, с. 31–32]. Дана суперечність, на нашу думку, пов'язана з відсутністю чіткої класифікації відповідних заходів в законодавстві України.

Крім того, вищевикладене дає змогу зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення терміна «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», адже існування різноманітних підходів до даного поняття є однією з перешкод для функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав людини в умовах НС.

Наступним елементом механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій».

Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «захист» трактує як: «обороняти, охороняти кого-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних та інших дій» [26, с. 303].

На думку М.І. Бару, поняття «захист» включає у себе не тільки сукупність прав і обов'язків, якими особистість наділена згідно з чинними правовими нормами, але й фактичне забезпечення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством. Крім того, «захист» і «охорона» передбачає діяльність як правотворчих, так і правозастосовчих органів [247, с. 26]. Негативною стороною даного визначення є те, що автор не враховує заходів, що спрямовані на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і притягнення винних осіб до відповідальності.

У свою чергу С.С. Алексєєв під захистом прав розуміє «державно-примусову діяльність, спрямовану на реалізацію «відновлювальних» завдань – на поновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку» [248, с. 51]. На нашу думку, це тлумачення не враховує ряд процесуальних дій, серед яких, наприклад, притягнення винної особи до відповідальності.

За словами Т.І. Пашук термін «захист» означає «правозастосовчу юрисдикційну діяльність національних компетентних органів, спрямовану на примусове здійснення юридичного обов'язку, необхідного для реалізації права людини або на відновлення такого права, або на попередження чи припинення його порушення» [249, с. 10]. Водночас, недоцільно визначати діяльність органів, яка спрямована лише на примусове здійснення юридичного обов'язку, оскільки остання може мати й не примусове спрямування, наприклад, діяльність правозахисних неурядових організацій, головним завданням яких є здійснення захисту, шляхом інформаційних, превентивних заходів без використання примусу тощо.

Аналіз зазначених думок свідчить про багатогранність та неоднозначність розуміння змісту категорії «адміністративно-правовий захист прав людини». Довільне тлумачення науковцями даного терміна викликає термінологічну плутанину під час забезпечення прав людини в умовах НС.

Тому, враховуючи позицію щодо розмежування юридичних категорій «захист прав людини» і «охорона прав людини», необхідно використовувати її у нашому дослідженні з подальшим розвитком та вдосконаленням.

Таким чином, беручи за основу підходи до досліджуваної категорії, вважаємо, що *під адміністративно-правовим захистом прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти виконання юридичного обов'язку державними органами та органами місцевого самоврядування, в результаті якого забезпечується припинення протиправних чи небезпечних дій та ліквідуються їх наслідки через відновлення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій з подальшим контролем за їх дотриманням.*

Отже, вищевикладене дає змогу зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення терміна «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», адже існування різноманітних підходів до даного поняття є однією з перешкод для функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав людини в умовах НС.

На підставі наведеного тлумачення вищенаведеної категорії є доцільним зазначити, що встановлення державою превентивних заходів, передбачення їх процесуальних і матеріальних гарантій свідчить про охорону прав, яка спрямована на реалізацію та дотримання прав, що не зазнали порушення. Звідси слідує, що охорона здійснюється до порушення прав. Водночас, дефініція «захист прав» виникає за умови загрози певному виду прав людини у відповідних умовах, мета якого спрямована проти конкретного порушення прав людини в умовах НС або при необхідності відновлення порушеного права і, як наслідок, можливості притягнення винної особи до відповідальності. Виходячи з цього, можна зазначити, що механізм поновлення є складовою механізму захисту.

На наш погляд, саме під час умов надзвичайних ситуацій є можливість провести паралель розмежування юридичних категорій «захист прав» та «охорона прав» людини в умовах НС. Тому виникає необхідність здійснити порівняльний аналіз термінів: «захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» та «охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій».

Вважаємо за доцільне виділити наступні спільні ознаки вищезазначених категорій:

1) **за колом суб'єктів:** вони поширюються лише на осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій;

2) **за сферою регулювання суспільних відносин:** регулюють суспільні відносини, що виникають в умовах НС;

3) **за суб'єктом встановлення:** встановлюються та гарантуються державою з урахуванням особливостей даних ситуацій;

4) **за використанням методів:** спільним для категорій «адміністративно-правовий захист» та «адміністративно-правова охорона» прав людини в умовах НС є використання методів примусу (впливу), серед яких попередження (наприклад, з метою охорони міліція здійснює перевірку документів, адміністративний нагляд), припинення та притягнення до адміністративної відповідальності (наприклад, стягнення тощо).

Разом з тим, між адміністративно-правовим захистом та адміністративно-правовою охороною прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід виділити наступні відмінності:

1) **за характером здійснення:** адміністративно-правова охорона прав людини має постійний характер, водночас, адміністративно-правовий захист прав останніх поширюється на порушені права та має тимчасовий характер;

2) **за сутністю:**

- адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це низка структурованих дій державних органів та органів місцевого самоврядування зі створення можливостей для повноцінної реалізації прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

- адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це виконання юридичного обов'язку державними органами та органами місцевого самоврядування, у результаті якого забезпечується припинення протиправних чи небезпечних дій та ліквідуються їх наслідки через відновлення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій з подальшим контролем за їх дотриманням;

3) **за діяльністю органів державної влади:** здійснення адміністративно-правової охорони прав людини у даних ситуаціях покладається на певне коло суб'єктів, серед яких немає, наприклад, суду тощо. Разом з тим особливістю адміністративно-правового захисту прав людини в умовах НС є здійснення його судом, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини в Україні, адвокатами тощо;

4) **за кількістю суб'єктів:** адміністративно-правова охорона здійснюється, як правило, щодо прав невизначеної кількості суб'єктів, тоді як адміністративно-правовий захист завжди є індивідуалізований;

5) **за метою здійснення:** основна мета адміністративно-правової охорони – це здійснення повноцінної реалізації прав людини (виключення підстави притягнення до відповідальності), водночас, мета адміністративно-правового захисту – відновлення порушених прав (можливість притягнення до відповідальності);

6) **за гарантіями здійснення:** адміністративно-правовий захист прав людини в умовах НС передбачає реалізацію конкретних юридичних гарантій, оскільки гарантії захисту мають виключне закріплення у правових нормах (наприклад, право на судове звернення у зв'язку з порушенням прав), тоді як заходи адміністративно-правової охорони прав можуть бути закріплені як у правових, так і у соціальних нормах;

7) **за формами здійснення прав:** адміністративно-правовий захист прав людини на території України може здійснюватися у судовій та адміністративній формах, що не є притаманним для категорії «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах НС» тощо.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що поняття «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах НС» та «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах НС» не слід ототожнювати, оскільки вони різняться сутністю, структурою, кількістю суб'єктів, формою їх здійснення тощо.

Більшість науковців поряд з терміном «захист» виокремлюють поняття «відновлення», яке існує як окремий елемент механізму забезпечення прав людини

[250, с. 12]. На нашу думку, немає потреби у такому виокремленні, так як вони між собою тісно взаємопов'язані, крім того, терміни їх початку та кінця збігаються. Наприклад, під час виникнення НС на території України захист починається з оскарження особою неправомірних рішень органу щодо ненадання житла постраждалій особі, а прийняття позитивного рішення у цій справі буде свідчити про його відновлення. Саме поняття «відновлення» відповідно до нового тлумачного словника української мови визначається «відновлювати, надавати попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому; приводити до попереднього стану; поновлювати; поновляти, відбудовувати, повертати на старе» [86, с. 313].

Відповідно до загальної теорії захисту прав людини, варто зазначити, що до числа органів, які здійснюють адміністративно-правовий захист прав людини в умовах НС, традиційно можна віднести лише юрисдикційні органи, які спеціально створені або уповноважені на таку діяльність.

Суть адміністративно-правової форми захисту полягає в тому, що особа, права якої порушені дією або бездіяльністю органів влади в умовах надзвичайних ситуацій, звертається за захистом до державних або інших компетентних органів, які зобов'язані вжити необхідних заходів для відновлення порушеного права або припинити правопорушення.

В.А. Карташкін та інші виділяють наступні адміністративно-правові форми захисту: 1) законодавчі гарантії прав і свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади; 2) адміністративний (позасудовий) порядок оскарження актів органів виконавчої влади; 3) контроль Президента України за діяльністю органів; 4) прокурорський (загальний) нагляд за дотриманням законів органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, за дотриманням прав і свобод людини та громадянина; 5) діяльність Уповноваженого з прав людини; 6) судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади [251, с. 379]. Аналізуючи вказану точку зору, необхідно зазначити, що гарантії прав людини не можуть виступати формою захисту, так як останні є лише нормами, а не видом юридичної діяльності.

Таким чином, слушною є думка С.А. Волкова [230] щодо поділу юрисдикційної форми захисту прав на спеціальну (органи влади) і загальну (суди).

Відповідно до ст. 11 Закону України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] у період надзвичайного стану не можуть бути припинені чи обмежені повноваження судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. Окремим положенням даного акта (ст. 31) визначено порядок здійснення правосуддя, відповідно до якого правосуддя на території, де введено надзвичайний стан здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України. Введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється.

У Законі України від 6 квітня 2000 року № 1647-III «Про правові засади воєнного стану» [155] зазначено, що правосуддя на території, де введено воєнний стан, здійснюється лише судами, які створені відповідно до Конституції України. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається, а скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства (ст. 10).

Згідно із Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій та статус судів» [277] судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Провадження в адміністративній справі здійснюється адміністративним судом, юрисдикція якого поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [278].

Основним недоліком Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [278] з урахуванням НС є не встановлення граничного строку розгляду адміністративної справи, оскільки її розгляд відбувається протягом розумного строку. Зміст поняття «розумний строк» визначається характером справи, тобто від її підготовки до ухвалення рішення. Звідси випливає, що відсутність строку розгляду адміністративної справи унеможлиблює реалізувати особою наданого їй права на судовий захист в умовах НС.

Отже, як свідчить практика, права людини в умовах надзвичайних ситуацій часто порушуються, а способи їх захисту є не досить ефективними. Таким чином, виникає необхідність виявлення проблем, що постають під час адміністративно-правової реалізації, адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту прав осіб, а також удосконалення чинного законодавства із зазначеного питання.

Існуючі проблеми здійснення реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах НС та шляхи їх удосконалення будуть розглянуті у третьому розділі.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження загальної характеристики елементів механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє зробити такі висновки:

З метою правильного трактування терміну «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» необхідно виокремити три підходи щодо визначення категорії «забезпечення прав людини», а саме: докласичний, класичний та посткласичний, що надасть можливість виробити єдиний понятійний апарат адміністративного права.

Трактування поняття «механізм забезпечення прав людини» без урахування умов надзвичайних ситуацій зумовило необхідність розроблення терміну «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», який пропонується розглядати як цілісну систему взаємопов'язаних елементів, одні з яких можуть виникати поза межами, а інші виключно в межах правовідносин, через які задовольняються права людини в умовах надзвичайних ситуацій.

З метою удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, зроблено аналіз його структурних елементів. Також доведено доцільність виокремлення відносно статичних (норми права, державні органи та органи місцевого самоврядування) і динамічних (реалізація, охорона, захист) елементів даного механізму.

Належне забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій значною мірою визначається якісним рівнем діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Здійснюючи дослідження системи даних органів (яка складає – Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, Службу безпеки України, Прокуратуру України, органи місцевого самоврядування, ми прийшли до висновку про необхідність удосконалення повноважень та підвищення ефективності їх співпраці, що може стати основою для покращення стану законодавства та належного забезпечення прав особи в даних умовах.

Аналіз законодавства щодо забезпечення прав людини в умовах НС дав змогу виявити у ньому ряд недоліків (відсутність системності, закріплення дієвих механізмів реалізації, охорони та захисту прав, належних гарантій, ефективної

системи фінансування та неузгодженість і суперечність його положень). Така ситуація, на нашу думку, викликає необхідність зведення до мінімуму кількості нормативно-правових актів у даній сфері та їх систематизації.

З метою вдосконалення чинного законодавства України, здійснено диференціацію розуміння і викладено авторське визначення понять «адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» та «адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій».

Під адміністративно-правовою реалізацією прав людини в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти створення можливостей для використання фізичними особами закріплених нормами прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це виконання юридичного обов'язку державними органами та органами місцевого самоврядування, в результаті якого забезпечується припинення протиправних чи небезпечних дій та ліквідуються їх наслідки через відновлення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій з подальшим контролем за їх дотриманням.

Адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це низка структурованих дій державних органів та органів місцевого самоврядування зі створення можливостей для повноцінної реалізації прав людини в умовах надзвичайних ситуацій;

Адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій – це особливий вид норм права, які закріплюють систему адміністративно-правових засобів забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Таким чином, було виокремлено підходи до визначення сутності механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» та розглянуто структурні елементи предмету дослідження.

РОЗДІЛ 3

ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

3.1. Проблеми реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

Жодна держава світу не застрахована від періодичного виникнення на її території надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру. Тому Україна, як і будь-яка інша країна, повинна мати дієвий механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини під час виникнення даних ситуацій.

Проведене дослідження нормативно-правової бази та наукових публікацій, що стосується механізму забезпечення прав людини в умовах НС свідчить про те, що для останнього є характерними деякі суттєві позитивні зрушення, а саме:

- 1) вдосконалюється нормативна та інституційна основа, що спрямована на реалізацію, охорону і захист прав людини у цих умовах;
- 2) розширюється практика співробітництва щодо забезпечення прав людини під час виникнення надзвичайних ситуацій;
- 3) зростає наукова зацікавленість стосовно проблемних питань даної сфери, про що свідчать наукові дослідження у даному напрямі тощо.

Водночас, не зважаючи на вищевикладене, механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є недостатньо ефективним та потребує вдосконалення. Причинами такого стану є існування проблем реалізації, охорони та захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, які на сьогодні залишаються невирішеними в силу постійного розвитку

соціально-економічних відносин. Звідси, необхідно їх виявити та розв'язати, що позитивно сприятиме вдосконаленню такого механізму.

Перш за все, висвітлення потребують проблеми, що існують під час реалізації основних прав людини, якими вона користується в умовах надзвичайних ситуацій.

Серед основних проблем слід виділити такі:

1) невиконання законів та інших нормативно-правових актів державними чиновниками, зокрема або усвідомлене порушення норм права, або ненавмисне порушення процесуального закону, що виражається в невиконанні чи неналежному виконанні його вимог;

2) необізнаність осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій, адже у зв'язку із відсутністю знань, правової інформованості, більшість громадян не можуть належно реалізувати свої права. Зокрема, досить часто особи не правильно формулюють проблеми у письмових зверненнях, що ускладнює отримання належної відповіді на поставлені питання. Крім того, більшість осіб не володіють інформацією, до якого органу виконавчої влади необхідно звернутися з метою вирішення питання, що виникло;

3) зловживання правом особами, які знаходяться в умовах НС. Наприклад, існують випадки подання особою по декілька разів скарги до органів виконавчої влади з приводу одного й того ж питання на яке відповідь вже була отримана. Значна кількість повторних скарг та скарг на дії (бездіяльність) останніх свідчить про відсутність належної інформації про перевірку фактів, викладених у даних зверненнях. Відтак, доцільно обмежити кількість звернень до одного і того ж органу виконавчої влади;

4) негативне ставлення до права (правовий нігілізм). Слабка правова захищеність осіб в умовах НС руйнує впевненість в об'єктивності закону, породжує недовіру щодо здатності держави забезпечити права і є підставою відмови від реалізації своїх прав;

5) недовіра людей до державних службовців, що пов'язано, наприклад, з неналежним забезпеченням розгляду звернень місцевими органами виконавчої

влади. Це, в свою чергу, призводить до збільшення повторних скарг до вищестоящих органів;

б) невикористання свого права у зв'язку з відсутністю коштів. Яскравим прикладом є право на отримання юридичної допомоги в умовах надзвичайних ситуацій.

Таким чином, населення через низький рівень обізнаності не готове до реалізації своїх прав в умовах НС.

Сучасному стану охорони прав людини в умовах надзвичайних ситуацій також притаманні наступні недоліки:

- 1) протиріччя та прогалини в нормативній базі;
- 2) низький рівень матеріального забезпечення;
- 3) кадрові проблеми тощо.

Одним із найголовніших прав людини в умовах НС є природне право на життя, так як воно виступає фундаментом правового статусу людини. Основною проблемою його охорони є відсутність у чинному законодавстві універсального правового визначення термінів «життя людини» та «право на життя». На підставі аналізу норм Основного Закону України встановлено досить обмежену суть такого права – біологічне існування людини. Водночас, в умовах надзвичайних ситуацій це право слід трактувати дещо ширше, як право на гідне людське існування. Тобто, особи, які знаходяться в умовах НС, повинні мати належне житло, медичну допомогу, тощо та їх гарантоване забезпечення.

Крім того, невирішеним залишається ряд інших проблем адміністративно-правової охорони прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема, функціональні підсистеми Єдиної державної служби цивільного захисту не сформовані і не підготовлені до виконання покладених на них завдань. Матеріально-технічне оснащення органів управління та сил цивільного захисту не відповідає сучасним вимогам. Понад 80 відсотків одиниць техніки, якою оснащені підрозділи оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС експлуатуються більше як 20-30 років. Не організовано належним чином роботу із забезпечення пожежної

безпеки у сільській місцевості (гасіння затримується у зв'язку із несвоєчасним прибуттям до місця події підрозділів) [197].

Отже, з вищенаведеного випливає, що неналежна адміністративно-правова охорона права людини на життя в умовах надзвичайних ситуацій пов'язана з недостатнім фінансуванням. Наприклад, відповідно до наказу МНС від 15 травня 2006 року № 288 «Про затвердження Правил улаштування, експлуатації та технічного обслуговування систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення людей у разі їх виникнення» [231] місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, незалежно від форми власності та підпорядкування є відповідальними за встановлення сигнально-гучномовних пристроїв та електронних інформаційних табло, які оперативно сповіщають населення про НС. Проте, існуючі недоліки в оповіщенні населення більше пов'язані не з недосконалістю нормативно-правової бази, а з неналежним фінансуванням заходів, передбачених для вдосконалення і розширення мережі оповіщення та інформування.

Підсумовуючи, можна зазначити, що якість охорони права на життя людини в умовах НС є досить низькою, тобто державою не створені належні умови для убезпечення осіб від порушення даного права.

Наступним базовим правом людини в умовах НС, що потребує належного забезпечення, є право на охорону здоров'я, оскільки, як свідчать факти, більшість надзвичайних ситуацій, що виникають на території України, у першу чергу завдають шкоди життю та здоров'ю населення. Разом з тим, не зважаючи на законодавче гарантування даного права, охорона останнього в умовах НС має ряд проблем.

Згідно з результатами дослідження законодавчої бази з питань охорони здоров'я остання в основному сформована та певною мірою приведена до базових стандартів міжнародного права стосовно забезпечення прав і свобод людини. Водночас, є передчасним стверджувати, що немає підстав для подальшого вдосконалення законодавства, адже правове забезпечення прав людини саме в

умовах НС не відповідає сучасним потребам населення, оскільки більшість законодавчих актів містять норми щодо надання медичної допомоги, при цьому не враховуючи виникнення таких ситуацій. Наприклад, Закон України «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я» [232].

Забезпечення належних темпів розвитку охорони здоров'я в Україні та наближення її до євростандартів вимагали пошуків нових підходів до функціонування галузі. На підставі цього у 2006 році з метою покращення системи надання допомоги постраждалому населенню розроблено проект Закону України «Про загальнодержавну систему надання екстреної медичної допомоги» [233], що на сьогодні залишається неприйнятим.

Разом з тим, у згаданому проекті в питаннях надання медичної допомоги постраждалим особам за умов НС існують певні недоліки, а саме:

1) відсутність чітких повноважень ДСМК в режимі повсякденної діяльності, готовності до НС та під час їх виникнення. Наприклад, у переліку повноважень даної служби, зокрема у режимі повсякденної діяльності, не передбачено проведення для населення попереджувальних робіт. Водночас, не реалізація останнього у зв'язку з відсутністю нормативного закріплення негативно впливає на стан здоров'я постраждалих осіб;

2) недоцільне звуження завдань ДСМК, щодо надання допомоги лише під час виникнення НС природного та техногенного характеру, при цьому не врахування інших її видів;

3) відсутність чіткого механізму забезпечення взаємодії з іншими службами екстреної допомоги (наприклад, міліцією, протипожежною службою, цивільним захистом);

4) неврахування системи черговості надання медичної допомоги відповідно до потреб та наявних ресурсів;

5) відсутність програми навчання для медичних працівників, що надають екстрену медичну допомогу в умовах НС тощо.

Не менш важливою проблемою охорони права на охорону здоров'я та медичну допомогу осіб в умовах надзвичайних ситуацій є матеріальна проблема, що проявляється у недостатності фінансових ресурсів у даній системі та є причиною порушення норм ст. 49 Конституції України [1], а також прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Аналіз зарубіжного досвіду щодо фінансування видатків на дану сферу показав, що охорона здоров'я розвивається на основі чотирьох моделей: радянська система або система Семашка (бюджетне фінансування); система Беверіджа (державна); Бісмарка (бюджетно-страхова); система державної закупівлі медичних послуг [234, с. 15 – 27].

Діючою моделлю фінансування галузі охорони здоров'я в Україні є переважно бюджетне фінансування. Однак, зважаючи на його недостатній обсяг, виникає ряд проблем у даній сфері. Наприклад, видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я було збільшено у 7,5 разів у період з 2000 по 2010 рік, однак фінансування залишилося недостатнім у зв'язку з неефективним його використанням. За даними, що представлені Комітетом Верховної Ради з питань охорони здоров'я, частка витрат на медицину по відношенню до ВВП у 2006 році становила – 3,3%, у 2007 – 3,4%, у 2008 – 3,3%, у 2009 – 2,9%, у 2010 – 3,64% [236, с. 44].

Таким чином, з вищевикладеного слідує, що на фінансування даної галузі України у середньому виділяється близько 3,1% від ВВП. Видатки зведеного бюджету України на дану сферу зображені у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я по відношенню до ВВП, %

<i>Рік</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Видатки</i>	2, 8	3, 2	2, 8	3	3, 3	3, 4	3, 3	2, 9	3, 6	3, 4

Аналіз наведених у цій таблиці даних свідчить, що у 2006 році збільшилося бюджетне фінансування даної галузі до 3,3 % від ВВП, однак уже у 2009 році порівняно з 2008 роком помітне скорочення фінансування останніх на 0,4 % ВВП. Водночас, позитивне збільшення видатків у 2010 році порівняно з 2009 роком на 0,5% ВВП, на нашу думку, не вирішує основну проблему подолання хронічного дефіциту фінансування медичної галузі, оскільки обсяг видатків у розрахунку на одного мешканця України становить приблизно 55 доларів США на рік.

Відповідно до світової практики та рекомендацій ВООЗ видатки на медичну галузь повинні бути не менше 6,4% ВВП, тобто мінімальний рівень бюджетного фінансування (рівень виживання галузі). Тоді як фінансування даної галузі в Україні (3,1% від ВВП) згідно з рекомендаціями ВООЗ є критичним, оскільки відбувається зниження рівня і зменшення обсягу медичної допомоги на 1/3 [235, с. 11].

Водночас, за інформацією Міністерства охорони здоров'я України, медичні установи фінансуються у межах 40% від необхідного [237]. Однак, обсяг ресурсів, що спрямовуються на охорону здоров'я, а також спосіб фінансування часто визначаються рівнем розвитку країни. Як правило, чим більш розвиненою є країна, тим більше коштів вона витрачає на фінансування медицини. Для порівняння зазначимо, що витрати на охорону здоров'я у СРСР становили 6 – 6,5% від ВВП, у Німеччині – 10 – 11%, у США – 11 – 14 % тощо [236, с. 44].

Руйнування даної галузі спричинене не лише низьким фінансуванням останньої, а й незмінною структурою її видатків. Наприклад, витрати державного бюджету на медичну галузь у першу чергу спрямовані на виплату заробітної плати медичним працівникам та комунальні платежі. Решта видатків за залишковим принципом розподіляється на харчування, ліки, обладнання, транспорт та інші господарські потреби. Разом з тим, такий розподіл насамперед негативно впливає на обсяг медичної допомоги особам, які постраждали в умовах НС. Про це зокрема, свідчить недофінансування потреб швидкої медичної допомоги щодо забезпечення її транспортом, ліками, обладнанням тощо.

Крім того, не менш важливою проблемою низького рівня надання медичної допомоги особам в умовах НС є те, що законодавцем не передбачається цільових коштів на потреби Державної служби медицини катастроф України. Враховуючи залишковий принцип фінансування даної галузі, зокрема у сільській місцевості, варто зазначити, що це сприяє низькому фінансуванню ДСМК. Таким чином, виникає необхідність у розв'язанні проблеми щодо зміни підходів бюджетного фінансування, зокрема означеної служби.

Слід зазначити, що недофінансування галузі охорони здоров'я у першу чергу пов'язано із нестабільністю економіки та наслідками світової фінансової кризи. Проте, враховуючи наявний обсяг фінансування, цілком можливо було б вирішити, наприклад, проблему забезпечення постраждалих осіб медикаментами шляхом раціонального розподілу обсягу коштів, що спрямовані на закупівлю ліків для постраждалих осіб в умовах НС.

Ефективність надання медичної допомоги постраждалому населенню в умовах надзвичайних ситуацій багато в чому залежить від кадрового професіоналізму, відповідної медичної кваліфікації працівників їх високої функціональної готовності та організаційних здібностей.

Натомість, як показав результат кількісного та якісного аналізу кадрового потенціалу в медичній галузі, останній потребує подальшого розвитку та вдосконалення. На сьогодні залишаються невирішеними кадрові проблеми медичного персоналу, який функціонує в умовах НС, а саме:

1) наявність дефіциту кваліфікованих лікарів. За статистичними даними в Україні налічується близько 18 тис. вакантних місць на посади лікарів, серед яких основна частка припадає на дільничних терапевтів та педіатрів;

2) низька професійна підготовка медичного персоналу;

3) недостатня озброєність медичного персоналу в інформаційному та технічному відношенні [238, с. 6];

4) неврегульованість питання володіння іноземними мовами, зокрема англійською.

Крім того, як свідчить досвід організації роботи медичної допомоги у даних умовах існуючі протиріччя між декларованими гарантіями Конституції та фактичним станом надання лікарської допомоги є небезпечними для потерпілих: великій кількості постраждалих часто не вистачає найнеобхідніших ліків, що сприяє суттєвому погіршенню їх стану. Наприклад, виникнення каліфорнійського грипу А/Н1N1 є підтвердженням того, що Міністерством охорони здоров'я України було створено обмежену кількість резервів лікарських засобів, що використовуються під час виникнення НС, не зважаючи на передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. № 473-р «Про виділення коштів для проведення першочергових заходів з недопущення занесення та поширення на території України свинячого грипу» [239] 50 млн. гривень для робіт МОЗ, що повинні були сприяти реалізації проведення відповідних заходів. Крім того, без економічного обґрунтування з державного бюджету було виділено додатково 1,1 млрд. гривень.

За результатами аудиту використання даних коштів колегія Рахункової палати України дійшла висновку, що МОЗ не виконано завдання загалом, що стосується належної підготовки галузі до виникнення грипу. Так, зокрема перевіркою встановлено, що ряд угод стосовно постачання ліків та обладнання укладено на тривалий час, у зв'язку з чим більшість лікувальних препаратів, що було закуплено міністерством, надійшло із запізненням, тому залишилося невикористаним понад 90 відсотків останніх [252].

Також, варто зазначити, що останнім було здійснено ряд порушень стосовно закупівлі ліків і медичного обладнання та, за повідомленням Міністерства внутрішніх справ України, нецільове використання бюджетних коштів під час закупівлі тест-системи для ПЛР на грип [253].

Звідси слідує, що Міністерством охорони здоров'я України не було організовано належної роботи щодо раціонального використання бюджетних коштів, забезпечення постраждалих осіб в умовах НС належними ліками, визначення обсягу та необхідного запасу останніх.

Крім того, не менш важливою залишається проблема рівного доступу осіб до лікарських засобів та виробів медичного призначення. Зокрема питання забезпечення сільського населення останніми є дуже актуальним, враховуючи те, що система постачання передбачає використання ресурсів, що наявні в аптечних закладах, які знаходяться поблизу, а вже потім – з інших баз постачання.

На сьогодні в сільській місцевості розташовано 17% аптечних закладів, де у середньому одна аптека на 8 – 17 сіл і обслуговує вона до 12 тис. осіб [254]. Крім того, у більшості сіл, де відсутні аптеки, медикаментозне забезпечення населення здійснюється через аптечні кіоски при фельдшерсько-акушерських пунктах, що як правило реалізують ліки лише першої необхідності. Водночас, це не вирішує основної проблеми, а навіть є джерелом постійного ризику недотримання державою конституційного права громадян на медичний захист.

Ефективність здійснення невідкладної медичної допомоги постраждалим в умовах НС залежить від вирішення проблеми своєчасності її надання, яка безпосередньо залежить від забезпечення автомобільним транспортом, а саме: евакуація постраждалих, доставка медичного обладнання тощо.

Як свідчить досвід, катастрофічною є ситуація із санітарним транспортом ДСМК під час ліквідації медичних наслідків НС. Це у першу чергу пов'язано з тим, що:

- по-перше, більшість автомобілів швидкої медичної допомоги, потребують заміни у зв'язку з вичерпанням свого експлуатаційного ресурсу;

- по-друге, українським законодавством на сьогодні не передбачено, яку кількість транспорту, у тому числі й у сільській місцевості повинні мати дані служби при наданні медичної допомоги постраждалим особам в цих умовах. Наприклад, Згурівська центральна районна лікарня відповідно до даних 2011 року укомплектована двома машинами швидкої медичної допомоги та однією машиною, що передбачена для потреб ДСМК, які розраховані на 18811 тис. жителів населення даного району. Разом з тим, слід зазначити, що одна бригада може надати допомогу та евакуювати до лікувальних закладів лише одного постраждалого. Водночас, як

зазначив В.П. Волянський, невчасна допомога під час землетрусу, яка надається через 1 годину призводить до смерті – 30% осіб, через 3 години – 60%, через 60–90% [255].

Як свідчить міжнародний досвід, під час виникнення НС у розвинутих країнах для надання допомоги використовуються медичні автомобілі, що відповідають національному стандарту на санітарні автомобілі швидкої медичної допомоги EN 1789. Таким чином, запозичуючи міжнародний досвід з метою вдосконалення надання медичної допомоги населенню МОЗ наказом від 30 липня 2009 року № 557 «Про введення національного стандарту на автомобілі швидкої медичної допомоги» [256] затвердив єдиний Державний стандарт на санітарні автомобілі. Відповідно до останнього, автомобілі типу А, А1 використовуються для перевезення пацієнтів, які не потребують екстреної медичної допомоги; В – автомобілі екстреної медичної допомоги; С – реанімобіль. На сьогодні однією з важливих проблем в Україні є неудокомплектування лікарень реанімобілями, що на нашу думку, погіршує якість надання медичної допомоги постраждалим особам.

Крім неудокомплектованості транспортом служб надання медичної допомоги постраждалим особам в умовах надзвичайних ситуацій, постає проблема його технічного зносу, застарілості та незадовільного стану обладнання. Зокрема, понад 80% транспорту ДСМК підлягає заміні за вищевказаними показниками, відсутністю лікувально-діагностичного обладнання [257].

Ефективність надання постраждалим медичної допомоги Державною службою медицини катастроф у першу чергу залежить від її професіоналізму повсякденної готовності, своєчасного і достатнього забезпечення майном, в тому числі медикаментами та медичним обладнанням. Тому, наступною не менш важливою проблемою під час надання медичної допомоги особам в умовах НС є забезпечення відповідних служб сучасним медичним обладнанням.

Таким чином, відсутність необхідної кількості медикаментів, інструментарію та транспортних засобів в умовах надзвичайних ситуацій є однією з причин ненадання постраждалим особам медичної допомоги належної якості. Отже, на

підставі вищевикладеного можна зробити висновок про незадовільний стан адміністративно-правової охорони гарантованих Конституцією прав людини на медичну допомогу в умовах НС.

Спираючись на досвід більшості цивілізованих країн світу та міжнародних організацій слід зазначити, що поряд з наданням медичної допомоги більшість постраждалих осіб отримують психологічну допомогу, оскільки виникнення НС призводить до стресового стану, нервової напруги, порушення рівноваги в організмі, ще негативно позначається на здоров'ї людини в цілому – не лише фізичному, а й психічному. Наприклад, за дослідженням екстремальних психологів трагедія в аеропорту «Домодедово», що виникла 21 січня 2011 року у Росії, вплинула на психологічний стан їх жителів, а саме у 9,2% осіб порівняно з 2010 роком зросла потреба в отриманні психологічної допомоги [258, с. 102].

Практичний досвід дає підстави стверджувати, що надання психологічної допомоги постраждалому населенню є однією із основних складових комплексу робіт з ліквідації наслідків НС, адже, відповідно до ст. 13 Закону України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» метою останньої є запобігання або зменшення негативного психологічного впливу на населення та своєчасне надання ефективної психологічної допомоги [152].

В Україні, психологічний захист населення, постраждалого внаслідок НС, покладається на психологічну службу МНС. Підтвердженням її результативності є дії практичних психологів у даних умовах. Наприклад, під час ліквідації повені на Закарпатті (2008 р.), аварії на орендному підприємстві «Шахта» ім. О.Ф. Засядько (2007 р.), при падінні літака ТУ №154 рейсу № 162 Пулківських авіаліній (2006 р.) тощо.

Разом з тим, проблема достатнього надання психологічної підтримки постраждалому населенню ще далека від вирішення. Відсутність відділень психологічної служби у районних центрах свідчить про структурну проблему останньої, без вирішення якої не можливо стверджувати про її результативність.

Наступним видом прав, який отримав закріплення на конституційному рівні практично в усіх державах світу та набув особливого значення в умовах НС, є право на звернення. Цінність останнього полягає у тому, що воно не тільки забезпечує громадянам можливість відстоювати свої права і законні інтереси та відновлювати їх у випадках порушення, але й дозволяє брати участь в управлінні державними та суспільними справами.

Однак, варто звернути увагу на відсутність спеціальних законодавчих актів, що регулюють відносини з приводу цього виду прав у деяких державах Європейського Союзу. Наприклад, у Франції та Великобританії право на звернення до публічних органів влади не регулюється спеціальним законодавством, а у Росії Федеральний Закон «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» прийнято тільки у 2006 році.

Реалізація права на звернення постраждалою особою здійснюється як поза умовами виникнення надзвичайних ситуацій (відновлення права на житло, освіту, працю, пенсійне забезпечення), і в умовах НС, оскільки останнє пов'язане з реалізацією ряду конституційних прав людини, зокрема права на життя, охорону здоров'я, тимчасове житло тощо. Наприклад, протягом 2008 року до місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування звернулись 4 млн. 462 тис. громадян. Майже 100 тисяч звернень надійшли до Президента України [259].

Таким чином, враховуючи значущість даного права в умовах надзвичайних ситуацій, необхідно виокремити проблеми, що наявні в адміністративно-правовій охороні прав людини за даних умов.

Матеріальна проблема – проявляється у недостатньому фінансуванні органів влади. Доцільно зазначити, що більшість сільських, селищних та міських рад є не інформатизованими, тобто прослідковується відсутність забезпечення останніх

комп'ютерами або доступом до мережі Інтернет. Це негативно позначається на діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки останні під час виникнення НС не володіють належною інформацією.

У зв'язку з розширенням користувачів мережі Інтернет електронна пошта може стати основною формою звернення через оперативність донесення інформації до відповідних осіб. Наприклад, у США державні службовці зобов'язані приймати, обробляти й надавати відповіді на листи громадян, що надійшли електронною поштою.

Поширена світова практика електронного спілкування існує й в інших країнах, зокрема в італійському місті Болонья в 2002 році було видано ухвалу, якою зобов'язали міські структури виконавчої влади використовувати поради громадян, що розміщені на Інтернет-форумі, давати відповіді на порушені питання тощо. Аналогічні експерименти в містах Італії також здійснювались на рівні органів місцевого самоврядування [260]. Таким чином, не вирішеним на законодавчому рівні питанням залишається відсутність можливості подання і розгляду звернень осіб, зокрема й в умовах надзвичайних ситуацій, в електронній формі [261]. Виникнення останніх часто призводить до випадків, коли особа залишається без матеріальних коштів та можливості належного транспортування до органів влади, що негативно позначається на реалізації даного виду права. Отже, впровадження електронної форми звернення громадян сприятиме підвищенню ефективності державного управління в умовах НС та обмежить корупційні діяння.

Не менш важливою проблемою є недосконалість процедури звернення постраждалих осіб в умовах НС під час особистого прийому громадян. Як свідчить практичний досвід, регулярний прийом громадян в державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування у звичайних умовах здійснюється відповідно до графіка у встановлені дні та години. Водночас, враховуючи виникнення надзвичайних ситуацій даний графік не сприятиме належній реалізації даного виду прав, оскільки останній, на нашу думку, є обмеженим у часі. Про це свідчить той факт, що дві години, відведені для прийому громадян, не є достатніми для

забезпечення права на звернення великої кількості осіб, що постраждали в умовах надзвичайних ситуацій.

Під час виникнення надзвичайних ситуацій майже кожна людина хоче володіти відомостями, що необхідні їй для реалізації конституційних прав. Таким чином, в умовах надзвичайних ситуацій з правом на звернення тісно пов'язане право на інформацію, адже звернення фактично виступає засобом, спрямованим на отримання певного виду інформації. Відповідно до чинного законодавства, кожна особа має право на доступ до інформації, реалізація якого відбувається через інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів (ознайомлення з офіційними документами) і інформаційний запит стосовно надання письмової і усної інформації (про діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади). Водночас, необхідно зазначити, що право на доступ до інформації під час виникнення НС є відображенням співпраці держави і громадянина, в якій держава виступає учасником, який повинен забезпечити всі умови реалізації особою наданого права.

З огляду на зазначене, адміністративно-правова охорона права на інформацію в умовах НС має ряд проблем. Наприклад, зазначимо п. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII [166] визначає, що право на інформацію забезпечується низкою гарантій, у тому числі створенням можливостей до вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів тощо. Звідси випливає, що статистична інформація є відкритою інформацією. Проте, у громадян існує багато труднощів у сфері доступу до публічної інформації. Існують випадки, коли органи державної влади та місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації мотивуючи це обмеженим доступом до останньої. Крім того, існують великі труднощі в отриманні для ознайомлення громадянами локальних нормативних актів та статистичної інформації. На офіційних веб-сайтах існують випадки отримання статистичних даних тільки за кошти, що суперечить Закону України «Про доступ до публічної інформації» [167].

Похідним від права на звернення в умовах надзвичайних ситуацій також є право на правову допомогу. Під час виникнення НС будь-якій людині важко повноцінно реалізувати належні їй права, що гарантовані Конституцією України, не скориставшись при цьому правом на правову допомогу. Наприклад, відсутність належної правової консультації осіб, що постраждали в таких умовах, є підставою для вчинення або не вчинення останніми тих чи інших дій, що тягнуть за собою юридичні наслідки.

Адміністративно-правова охорона конституційного положення про право кожного на отримання правової допомоги в умовах надзвичайних ситуацій, на нашу думку, ускладнюється у зв'язку з тим, що більшість нормативно-правових проблем притаманних цьому виду прав людини залишаються не вирішеними, через не закріпленість нормативними актами процедури реалізації такого права в умовах надзвичайних ситуацій.

Так, Законом України «Про надання безоплатної правової допомоги» [262], зазначено, що адвокати не є єдиними суб'єктами надання правової допомоги, оскільки, як свідчать практичні дослідження правова допомога в умовах останніх найчастіше аж ніяк не пов'язана із судовим розглядом справ, а тим паче адміністративним чи кримінальним процесом. Таким чином, правом на надання консультацій, роз'яснень, складання правових документів наділені й інші особи, що сприяють активному забезпеченню прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Безумовно, прийнятий Закон України «Про безоплатну правову допомогу» зробить чинну систему безоплатної правової допомоги в Україні більш ефективною, оскільки положення цього Закону визначають зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, а також державні гарантії надання правової допомоги. Здається, на перший погляд здійснення первинної допомоги є позитивним кроком для реалізації прав людини в умовах НС, що пов'язане з відсутністю в сільській місцевості адвокатських об'єднань. Проте, враховуючи те, що саме в сільській місцевості, більшість посадових осіб не є фахівцями в галузі права, а посада юриста-

консультанта в сільських радах відсутня, умови, щодо належної реалізації даного виду права не створені. Крім того, в прикінцевих положеннях Закону зазначено, що центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги почнуть функціонувати лише з 1 січня 2013 року, водночас Закон не відображає, чи буде надаватися вторинна правова допомога на безоплатних засадах до моменту створення зазначених центрів. Враховуючи зазначене було б доцільним введення журналу реєстру правової допомоги, наприклад, яке згадується в Законі Латвійської Республіки «Про державну правову допомогу», у якому мають фіксуватися всі заяви про надання та обсяг правової допомоги, інформація про відхилення заяв, відомості про осіб, яким надана допомога, та осіб, які її надали. Крім того, надання усної консультації потребує також підтвердження.

Важливою проблемою щодо надання правової допомоги в умовах НС є її оплата. Конституцією України гарантується безоплатна правова допомога у випадках, передбачених законом. Проте надання останньої на даний момент не передбачено для осіб, які постраждали в умовах НС. Отже, можна зазначити, що в Україні відсутній інститут безоплатної правової допомоги для такої категорії осіб.

Залучення адвоката та інших фахівців до надання правової допомоги здійснюється на підставі відповідної угоди про надання юридичних послуг. Отже, з вищевикладеного випливає, що надання правової допомоги є платною послугою. Проте Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV [22] не виключає можливість надання послуг, у тому числі й правової допомоги, безоплатно. Так, оплатність останньої під час виникнення надзвичайних ситуацій на території України сприяє у першу чергу обмеженню відповідного конституційного права. З огляду на те, що більшість постраждалих осіб у даних ситуаціях не мають можливості скористатися юридичною послугою у зв'язку з відсутністю коштів, документів, безпомічністю тощо. Отже, виникає необхідність на законодавчому рівні передбачити забезпечення права на безоплатну юридичну допомогу особам, які постраждали в умовах НС.

Цікавими є результати опитування адвокатів з питань надання безоплатної допомоги (далі – БПД). Найбільша їх кількість висловилися за надання БПД наступним категоріям: особам, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи – 68%; неповнолітнім (з питань захисту їх немайнових прав) – 53 %; постраждалим від політичних репресій (з питань реабілітації) – 47 %; недієздатним або обмежено дієздатним особам – 47 %; будь-яким особам з будь-яких питань, якщо цього вимагають інтереси правосуддя, – 44 %; постраждалим від стихійного лиха – 44 %; малозабезпеченим особам – 38 %; пенсіонерам (з питань соціального забезпечення) – 35 %; інвалідам і учасникам війни – 35 %; соціально вразливим особам – 26 % [263, с. 13 – 14]. Ці статистичні дані є підтвердженням того, що саме особи, які постраждали в умовах НС, потребують безкоштовної правової допомоги. Тому виникає необхідність на законодавчому рівні зобов'язати адвокатів брати участь у розгляді справ, що стосуються таких осіб, без оплати.

Все сказане дає змогу зробити висновок, що не менш важливою проблемою з охорони даного права було зволікання з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [262] та відсутність його бюджетного фінансування.

Під час виникнення надзвичайних ситуацій, однією з проблем охорони прав людини є нормативні питання, що стосуються забезпечення права особи на тимчасове житло.

З моменту прийняття Житлового кодексу Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X [147] він не зазнав жодних змін, що стосувалися б поліпшення житлових умов даних осіб. Основним недоліком останнього, на нашу думку, є закріплення переліку підстав примусового виселення громадян та членів їх сімей (ст. 109), що не передбачає надання іншого житлового приміщення. Це, у першу чергу, суперечить ст. 64 Конституції України [1], відповідно до якої житлові права не можуть бути обмежені в умовах надзвичайних ситуацій.

У зв'язку з тим, що НС на території України виникають часто, наприклад, 24 грудня 2008 р. аварія в Євпаторії, 23-27 липня 2008 р. – стихійне лихо на Закарпатті, 19 листопада 2007 р. – аварія на орендному підприємстві «Шахта імені О.Ф.

Засядька» тощо, в Україні загострилась проблема забезпечення постраждалих громадян тимчасовим та постійним житлом. Варто зазначити, що грошова допомога постраждалим особам в умовах НС з державного бюджету надається не в повному обсязі. Так, відповідно до Порядку обстеження майна, пошкодженого унаслідок стихійного лиха, що сталося 23 – 27 липня 2008 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 688, особам, які постраждали від повені на Закарпатті надається грошова допомога у таких розмірах: 50 тис. грн. – особам, у яких зруйновано житло; 15 тис. грн., – особам, у яких пошкоджено житло; 100 тис. грн. – особам, у яких загинули члени сім'ї [266]. Водночас, даний акт не вирішує проблему забезпечення житлом постраждалих осіб.

За результатами розгляду звернень громадян, які втратили житло внаслідок згаданих ситуацій, питання щодо відновлення їх права стосуються: а) негайного поселення у житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання; б) позачергового надання житла, у випадку його непридатності та не відновлення.

З метою негайного поселення осіб у житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання (ст. 132-1 Житлового кодексу Української РСР) Кабінет Міністрів України постановою від 31 березня 2004 року № 422 затвердив Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання (маневрений житловий фонд) [267]. Відповідно до даного акта право на тимчасове житло з даного фонду надається громадянам у разі виникнення НС лише природного характеру (стихійного лиха), під час якого вони втратили постійне місце проживання.

Вказані документи, на нашу думку, не містять механізму забезпечення громадян тимчасовим житлом у житлових приміщеннях даного фонду під час виникнення НС. Наприклад, у п. 7 Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 422 передбачається перелік документів для взяття на облік громадян, які потребують

надання приміщення з фондів житла для тимчасового проживання, проте процедура збору даних документів є довготривалою, що викликає неоперативність забезпечення осіб житлом.

Як свідчать практичні дослідження, на сьогодні майже не створено фондів житла для тимчасового проживання, що насамперед пов'язано з відсутністю належних коштів у місцевих бюджетах, оскільки саме на місцеві органи покладається обов'язок формування житлових фондів. Таким чином, фактично жилі приміщення відсутні, що створює передумови до порушення правил постраждалих громадян в умовах НС.

Водночас, з 1 січня 2007 року набрав чинності Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року № 3334-IV [268], положення якого закріплюють право на житло, яке на основі договорів – без права приватизувати, продати чи дарувати – може передаватися на необхідний період громадянам, житло яких визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції (ст. 11, п.10); особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (ст. 11, п. 5, 6) тощо. Проте, даний акт на практиці не реалізується, оскільки: по-перше, не сформовано житловий фонд соціального призначення; по-друге, відсутні комісії органів місцевого самоврядування, які здійснюватимуть оцінку вартості майна громадян, що претендують на взяття на соціальний квартирний облік (порядок їх утворення та функціонування не регулюється) [269].

Житловий кодекс Української РСР передбачає надання житла пільговикам, які розділяються на дві черги: першочергову (ст. 45 ЖКУ) та позачергову (ст. 46 ЖКУ) [147]. Так, відповідно до останнього положення, поза чергою жила приміщення надається громадянам, житло яких внаслідок стихійного лиха стало непридатним для проживання. Однак законодавець залишає поза увагою надання жилих приміщень громадянам, які постраждали під час виникнення НС техногенного та соціально-політичного характеру. Звідси є доцільним удосконалення даного положення.

Крім того, Радою Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок 11 грудня 1984 року затверджено «Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР (далі — Правила)» [270]. Правила регулюють облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм у безстрокове користування жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду, призначених для постійного проживання. Квартирний облік здійснюється, як правило, за місцем проживання громадян у виконавчому комітеті районної, міської, районної у місті, селищної, сільської ради. Черговість надання жилих приміщень визначається за часом взяття на облік (включення до списків осіб, які користуються правом першочергового одержання жилих приміщень). За сучасних умов також виникає ситуація, коли формуються черги відповідно до кожної програми розвитку житлового господарства.

Не менш важливим питання забезпечення прав людини на житло в умовах НС є матеріальна проблема, оскільки за всі роки незалежності жодне міністерство практично житловим будівництвом для даної категорії осіб не займалося. В останні роки Кабінетом Міністрів України затверджено низку програм, щодо забезпечення житлом окремих категорій громадян проте, вони мають декларативний характер та жодна з них не реалізована на практиці. При цьому варто зауважити, що законодавцем не створювалися програми забезпечення постійним та тимчасовим житлом постраждалих осіб саме в умовах НС. Отже, на практиці бюджетне фінансування не здійснювалося.

Останнім часом в умовах надзвичайних ситуацій виникає чимало проблем із захистом прав, зокрема:

1) тривала процедура звернення до суду не надає можливості особам, які знаходяться в умовах НС, скористатися судовою формою захисту;

2) недоліки процедури оскарження, відповідно до чинного законодавства України рішень, дій посадових осіб від нижчого до вищого рівня. Так як це сприяє збільшенню часу розгляду скарги та незадовільному результату задоволення

останньої в умовах НС. Наприклад, порушення права на охорону здоров'я є підставою для оскарження до Міністерства охорони здоров'я України або його територіальних структур. Проте, як свідчить досвід, адміністративна скарга у даних органах розглядається особами, які не мають правової підготовки;

3) неналежне реагування органами на порушення прав, зокрема протиправна відмова громадянам у задоволенні скарг, не притягнення до відповідальності винних осіб за такі відмови, невідповідність змісту висновків та відповідей за результатами розгляду порушеним у зверненнях питанням [271]. Таким чином, необхідно приділяти більше уваги якості надання відповідей на звернення постраждалих осіб, що часто носять неповний і необ'єктивний характер;

4) відсутність належного досвіду забезпечення реалізації права на звернення осіб в умовах надзвичайних ситуацій у територіальних органах, що пов'язано з низькою ймовірністю виникнення надзвичайних ситуацій;

5) нечіткість нормативного закріплення взаємодії між відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування з питань попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру або взагалі не передбачення її у законодавстві. Наприклад, ряд Законів України [16, 15, 153, 154] окреслюють загальні засади здійснення взаємодії, при цьому чітко не визначаючи координуючого та інших суб'єктів здійснення взаємодії, їх повноважень та форм реалізації останньої. Проте, щодо деяких видів надзвичайних ситуацій на законодавчому рівні взагалі немає затверджених спільних наказів або інструкції стосовно організації, здійснення координації та взаємодії між відповідними суб'єктами. Зокрема, між суб'єктами забезпечення громадської безпеки на паливно-енергетичних, промислових об'єктах тощо. Дана проблема, на нашу думку, призводить насамперед до складнощів у правозастосуванні, неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань та у цілому до зниження ефективності роботи з реагування на НС;

6) відсутність судової практики щодо розгляду деяких категорій справ. Наприклад, у супереч положенням Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [272], що передбачають можливість для громадян оскаржувати у судовому порядку дії або бездіяльність державних органів влади та місцевого самоврядування щодо порушення екологічних прав громадян, судова практика з вирішення таких справ відсутня;

7) відсутність чіткого розподілу повноважень між органами влади. Наприклад, контроль за дотриманням санітарних норм здійснюють органи санітарно-епідеміологічного нагляду, дільничні інспектори міліції, заклади охорони здоров'я та громадські організації;

8) дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що призводить до низької ефективності їх діяльності та протистояння у вирішенні тих чи інших питань. Крім того, це впливає на стан взаємодії та відповідальності даних органів;

9) відчуженість державної влади та органів місцевого самоврядування від населення, їх закритість і непрозорість діяльності, патерналізм у відносинах із населенням;

10) економічна неспроможність переважної більшості органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень та незадовільна динаміка забезпеченості кадрами.

Підсумовуючи зазначене, доцільно констатувати, що механізм забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій має велику кількість проблем, пов'язаних з нормативним забезпеченням діяльності усіх гілок влади, що потребує удосконалення нормативно-правової бази у сфері адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах НС.

3.2. Шляхи вдосконалення національного законодавства щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій

Збільшення кількості надзвичайних ситуацій на території України вимагає особливої уваги до питань адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій та його механізму, оскільки від поглибленого його дослідження підвищиться ефективність управлінської діяльності у даних умовах, покращиться становище громадян під час реалізації, охорони та захисту їх прав.

Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій може бути ефективним лише у випадку, якщо його нормативна основа відповідатиме потребам постраждалого населення. Проте, усвідомлення та врахування всіх існуючих недоліків, що притаманні елементам механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, надає підстави сформулювати основні шляхи вдосконалення законодавства відповідної сфери.

Слід зауважити, що для створення якісної нормативно-правової бази у зазначеній сфері основною перешкодою залишається недостатнє вираження державної політики та її законодавчого забезпечення. Це у свою чергу ускладнює або унеможлиблює належну реалізацію усіх гарантованих прав людини в умовах НС, оскільки від ефективності державної політики, повного втілення її у життя залежить реальний стан забезпечення прав постраждалих осіб у даних умовах. Держава, формуючи концепції, стратегії, визначаючи напрями подальшого розвитку чи реформування відповідної сфери суспільних відносин, впливає на характер запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та на рівень забезпечення прав постраждалих осіб. Підтвердженням цьому є думка науковців у галузі теорії права, які вважають, що дані утворення є актами-доктринами, останні є важливими для правотворчості, так як сприяють удосконаленню нормативно-правових актів,

створенню нових правових понять та категорій, розвитку методології тлумачення законів [273, с. 155].

Якщо враховувати зарубіжний досвід, найбільш цінним, на наш погляд, для забезпечення прав людини в означених ситуаціях є не реагування на НС, а їх попередження. Звідси слідує, що попередження надзвичайних ситуацій повинно стати пріоритетним напрямом державної політики в Україні. Прикладом може слугувати досвід Європейського Союзу, який спрямував свої зусилля на попередження виникнення аварій у промисловості та знизив їх кількість у декілька разів. Отже, необхідно законодавчо визначити та закріпити стратегічні напрями державної політики щодо забезпечення прав постраждалих осіб в умовах надзвичайних ситуацій та загальнодержавний план дій щодо її реалізації.

Стабільне та розвинене законодавство є одним із визначальних факторів сталого розвитку держави в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Саме тому внесення змін і доповнень до чинного законодавства України має стати правовою основою для створення консолідованого акта. Пропонуємо наступні рекомендації для вдосконалення чинного законодавства України, що стосується забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій:

1) доповнити постанову Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. «Про затвердження Порядку класифікацій надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [37] іншими класифікаційними ознаками НС, що надасть можливість спланувати дії щодо її попередження, передбачити витрати на її ліквідацію та деталізувати діяльність органів влади;

2) ст. 64 Конституції України [1] доповнити положенням, що єдиною підставою для обмеження прав людини є «...виникнення надзвичайних ситуацій». Крім цього, доповнити перелік прав, які не можуть обмежуватися, правом на медичну допомогу. На підставі цього, Закони України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49], «Про правовий режим надзвичайного стану» [154], «Про правовий режим воєнного стану» [155] доповнити статтями, які визначатимуть поняття «обмеження прав

людини в умовах надзвичайних ситуацій» та передбачити чіткий перелік даних заходів;

3) у Законах України даної сфери визначити, що необхідно розуміти під словосполученням «перебування людини в умовах надзвичайних ситуацій»;

4) у зв'язку з відсутністю норм та положень, що стосуються адміністративно-правового забезпечення прав дітей, вагітних жінок та інвалідів в умовах надзвичайних ситуацій, передбачити у Законі України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49] ряд заходів для реалізації, охорони та захисту прав даної категорії осіб. Зокрема, створити систему для інформування осіб з вадами слуху або зору; запровадити навчання інвалідів, дітей на випадок настання даних ситуацій тощо; зобов'язати служби порятунку мати технічні засоби реабілітації у достатній кількості для задоволення потреб інвалідів (милиці, коляски тощо); підвищити підготовку працівників органів, що здійснюють порятунок в умовах НС осіб з функціональними обмеженнями та інше;

5) оскільки законодавство щодо звернення громадян не враховує умови виникнення надзвичайних ситуацій, слід закріпити у Законах України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49], «Про правовий режим воєнного стану» [155], з подальшим внесенням змін до Закону України «Про звернення громадян» [159], «Про інформацію» [166] тощо, наступні положення:

- по-перше, виникнення надзвичайних ситуацій на території України є підставою для першочергового розгляду звернень постраждалих осіб;

- по-друге, в умовах НС звернення громадян розглядаються і вирішуються у термін, що не перевищуватиме 3 дні та є достатнім для опрацювання запиту і надання відповіді на нього, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше двох днів від дня їх отримання;

- по-третє, з метою належного забезпечення прав осіб, які постраждали в умовах надзвичайних ситуацій, зменшити термін пересилання звернень за належністю до 1-2 днів;

- по-четверте, Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає загальні засади відповідальності посадових осіб, не враховуючи при цьому виникнення надзвичайних ситуацій [146]. Проте, саме в таких умовах здійснення посадовою особою неправомірних дій чи бездіяльності призводить до порушення права на звернення осіб та завдає значної шкоди постраждалим. Тому, на нашу думку, доцільно посилити та закріпити у законодавстві відповідні санкції.

Так, адміністративна відповідальність, що передбачена ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у разі збільшення розміру штрафу зможе ефективніше впливати на потенційних правопорушників [146]. Отже, доцільно доповнити ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідним пунктом: «Неналежний розгляд звернень постраждалих осіб в умовах надзвичайних ситуацій тягне за собою накладення на посадових осіб штрафу від п'ятдесяти до сімдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян»;

- по-п'яте, передбачити в чинному законодавстві положення відповідно до якого «...громадянам надається підтвердження їх звернення в державні органи та органи місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема, шляхом запровадження обов'язкової спрощеної форми протоколу про прийняття усного звернення, ознайомлення з яким підтверджується підписом постраждалої особи»;

- по-шосте, скасувати можливість посадових осіб надавати відповіді на звернення осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій в усній формі, тому що наявність такої процедури унеможливорює доведення провини службовця.

На підставі аналізу міжнародного досвіду встановлено, що в деяких країнах, функціонує по декілька уповноважених з прав людини, які відповідають за розгляд звернень у певній сфері суспільних відносин (наприклад, у Бельгії - 8 (з пенсійного забезпечення, телекомунікаційної галузі тощо). Звідси, на нашу думку, доцільно

запропонувати створення інституту Уповноваженого з забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Адже, єдиний омбудсман, що функціонує на території України, у повному обсязі не може здійснити забезпечення прав осіб, які потребують допомоги в умовах надзвичайних ситуацій та поза межами виникнення останніх. У зв'язку з цим, доцільно внести зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» [202] шляхом створення посади спеціалізованого омбудсмена в умовах надзвичайних ситуацій. Водночас, так як не всі громадяни можуть звернутися особисто до цієї особи у зв'язку з територіально обмеженим доступом, необхідно також наголосити на створенні посад його регіональних представників на території України, які будуть працювати на постійній основі;

б) виникнення надзвичайних ситуацій на території України стає звичним явищем, від якого потерпають, зокрема, власники житлових будинків та інших приміщень і споруд. Звідси, надання допомоги населенню, яке постраждало від НС повністю втративши житло, є суттєвим соціальним завданням держави та потребує нормативного вдосконалення.

Таким чином, вирішення означеної проблеми можливе лише шляхом розроблення на загальнодержавному рівні Програми забезпечення житлом осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій. Основними її завданнями повинні стати:

а) удосконалення порядку надання тимчасового житла постраждалим особам за рахунок коштів державного бюджету, а також створення маневреного фонду житла;

б) посилення контролю та нагляду за порядком надання тимчасового та постійного житла цим особам;

в) зняття соціально-психологічної напруженості постраждалих осіб в умовах НС;

г) удосконалення механізмів такого будівництва тощо.

Крім того, на нашу думку, перспективними напрямками вдосконалення житлового забезпечення осіб в умовах надзвичайних ситуацій можуть бути:

- по-перше, закріплення норми, яка не дозволяє в умовах надзвичайних ситуацій здійснювати виселення людини без забезпечення її іншим належним житловим приміщенням в Конституції України [1], Житловому кодексі України [147], Законі України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49];

- по-друге, створення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, обласними Київською і Севастопольською міськдержадміністраціями на території України фондів житла для тимчасового проживання осіб, які постраждали в умовах надзвичайних ситуацій, відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 31 березня 2004 р. № 422 «Про Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [267];

- по-третє, закріплення у Законі України про державний бюджет на відповідний рік статті, що стосується збільшення фінансування видатків місцевого бюджету на формування фондів житла для тимчасового проживання. Тобто, передбачати у державному та місцевих бюджетах не менше 5% їх дохідної частини для розвитку та стимулювання житлового будівництва. Наприклад, у 2005 році Кабінет Міністрів України зобов'язав Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації передбачити кошти у відповідних бюджетах для формування даного фонду, проте, останнє не виконується.

Крім того, однією із перспектив підвищення фінансування даного фонду, може слугувати передбачення у чинному законодавстві України положення щодо накопичення державних коштів. Тобто, залишкові кошти, що виділятимуться на формування даного фонду, після закінчення календарного року не підлягатимуть списанню, а будуть накопичуватися і використовуватися за призначенням;

- по-четверте, передбачити у постанові Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 422 «Про Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [267], більш широку підставу для отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання, а саме – виникнення надзвичайних ситуацій;

- по-п'яте, спростити процедуру отримання житла з маневреного фонду для осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій, так, як чинне законодавство України визначає певний порядок отримання жила з даного фонду, відповідно до якого власник житлового фонду або уповноважена ним особа та громадянин, якому надається у користування зазначене житло, укладає договір найму житлового приміщення. Разом з тим, особа, яка знаходиться у таких умовах не завжди має джерела фінансування свого належного існування. Тому, доцільно передбачити у Законі України про державний бюджет на відповідний рік видаткову статтю, кошти якої будуть спрямовані виключно на цільове використання – забезпечення першочергової необхідності постраждалих осіб в оренді житла;

- по-шосте, виконавчим органам сільських, селищних та міських рад (відповідно до статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [163] за рахунок власних та залучених від майбутніх мешканців коштів (використовуючи довготермінові банківські кредити) організувати будівництво тимчасових та постійних житлових будинків для осіб, які знаходяться в умовах НС. Для цього насамперед необхідно створити будівельні організації комунальної форми власності (будівельні кооперативи) та зобов'язати останні дотримуватись технічних умов при будівництві такого житла – підводити газ, воду і світло, що надасть можливість знизити собівартість житла;

- по-сьоме, законодавчо закріпити норми, які б обмежували вартість будівельних матеріалів, послуг будівельників, шляхом жорсткого контролю складових по кожному будівельному об'єкту;

- по-восьме, в Законі України «Про місцеве самоврядування» [163] передбачити положення щодо обов'язку органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій безоплатно виділяти земельні ділянки постраждалій особі для будівництва житла із вирахуванням її вартості під час відшкодування шкоди, завданої майну даної особи;

- по-дев'яте, передбачити надання пільгового кредиту до 15 років для зведення житла постраждалим особам в умовах НС, які досягли 25 років та є працездатними, (наприклад, 0% кредиту – до 5 років, після 5 років – 3 – 5%);

- по-десяте, вдосконалити правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень, що нині діють на території України:

1) необхідно встановити критерії, за якими громадяни визнаватимуться такими, що мають право на тимчасове житло в умовах НС;

2) доцільно у нормативних актах передбачити можливість перевірок фактичних умов проживання громадян, які претендують на отримання даного виду житла, механізм їх проведення державними органами влади (державними адміністраціями, сільськими, селищними радами, міліцією). Такі перевірки мають проводитися з метою встановлення реальної потреби у тимчасовому житлі громадянина, який надав відповідні документи, та запобігати зловживанням останнім правом на безоплатне отримання житла тощо.

З метою уникнення формування значних житлових черг з осіб, які внаслідок НС будуть потребувати означеного житла, та збільшення фінансового навантаження на державний та місцеві бюджети, необхідно запровадити страхування житлових будинків громадян на випадок виникнення надзвичайних ситуацій.

Найбільш прийнятним варіантом як для держави, так і для громадян є добровільне страхування останніми власного майна. Проте, враховуючи відсутність традицій зазначеного страхування у нашій державі, доцільно розробити державні заходи, які б забезпечували запровадження обов'язкового страхування житла на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, що у свою чергу сприятиме більш

ефективному використанню коштів державного та місцевих бюджетів, оскільки відновлення житла постраждалих осіб здійснюватиметься страховими компаніями.

На думку американського дослідника Томаса Он Унгерн-Стернберга, страхування повинно бути примусовим. Для того, щоб вартість страхових внесків була мінімальною, такі внески повинні бути зібрані страховими компаніями по всій території країни. Крім того, дохід, одержаний від страхових внесків, повинен бути використаний не тільки для виплат компенсацій, але й для організації різних заходів щодо запобігання НС [275, с. 28 – 29]. Звідси, доцільним є внести зміни до Закону України «Про страхування» [274] у зв'язку із запровадженням нового його виду та передбачити у цьому документі обов'язкове страхування будинків громадян не тільки на випадок стихійних лих, а й на випадок НС у цілому.

Таким чином, реалізація зазначених пропозицій дозволить вирішити ряд проблем, що існують у забезпеченні тимчасовим житлом громадян в умовах надзвичайних ситуацій;

7) в адміністративно-правовому забезпеченні прав людини в умовах надзвичайних ситуацій важлива гарантуюча роль відводиться отриманню належної правової допомоги, яка в умовах останньої полегшує особі захист її порушених конституційних прав. Водночас, питання правового забезпечення громадян в умовах НС до останнього часу практично не знайшло нормативного закріплення в чинному законодавстві України, тому доцільно здійснити наступні кроки:

а) підвищувати правову культуру та правосвідомість осіб, які повинні орієнтуватися в комплексі належних їх прав та наявних механізмів їм охорони та захисту. З метою забезпечення ефективності процедури оскарження необхідно володіти інформацією щодо її проведення, що передбачено Законами України «Про звернення громадян» [159], «Про інформацію» [166], а також стосовно відповідних нормативних актів, що передбачають діяльність органів у даній сфері, закладів, до яких необхідно звернутися, відповідальності осіб тощо. Зазначене надасть можливість правильно обрати орган чи заклад, до якого необхідно направити скаргу,

чітко сформулювати питання та зробити посилання на нормативно-правові акти чинного законодавства.

Таким чином, до заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури, належить цілеспрямоване і систематичне правове виховання населення, зокрема проведення семінарів щодо роз'яснення населенню його прав, підвищення правової культури посадових та службових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування, шляхом прийняття розробленого у 2006 році проекту Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, який повинен стати підставою для реформування державної служби на принципах дотримання прав і свобод людини, зокрема й в умовах НС. Крім того, необхідно прийняти Закон України «Про основні засади взаємодії громадськості та органів влади в умовах надзвичайних ситуацій», у якому передбачити можливості для участі громадськості у процесі прийняття рішень та законодавчі зобов'язання органів влади всіх рівнів співпрацювати з громадськістю;

б) вдосконалити чинне законодавство у даній сфері стосовно надання правової допомоги, зокрема передбачити у Законі України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49] положення про надання безоплатної первинної та вторинної допомоги особам, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій. З урахуванням цього, доповнити Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [174];

в) доповнити вищезазначений Закон, нормою, що визначатиме процедуру надання первинної безоплатної правової допомоги особам, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у разі усного звернення задовольняють його невідкладно, у разі письмової форми звернення, з питань, що віднесені до їх повноважень, зобов'язані надати відповіді протягом 3 календарних днів з дня надходження такого звернення. Якщо у зверненні особи міститься прохання про надання відповідної інформації, така правова допомога надається не пізніше 1-2 днів з дня отримання звернення;

г) у сільській місцевості, зокрема, передбачити посаду юриста-консультанта, що у першу чергу пов'язано з недостатньою правовою освітою працівників органів місцевого самоврядування, оскільки відповідно до чинного законодавства України головою сільської, селищної, районної ради може бути особа, яка досягла 18 років, при цьому без стажу роботи та знань у юриспруденції. Разом з тим, ми вважаємо, що надана допомога повинна бути кваліфікованою. Впровадження цієї посади покращить забезпечення прав людини, так як особи будуть володіти інформацією про місце, де така допомога надається;

д) передбачити адміністративну відповідальність юриста-консультанта, який надаватиме правову допомогу особам в умовах НС. З огляду на це, є доцільним доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення таким положенням [146]: «ненадання правової допомоги в умовах надзвичайних ситуацій тягне за собою накладення штрафу на даних осіб від трьох до восьми неоподаткованих мінімумів доходів громадян»;

е) передбачити належне фінансування з державного та місцевого бюджетів надання первинної та вторинної правової допомоги особам, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій.

Кожна людина може опинитися у ситуації, коли від дій органів влади може залежати її життя, здоров'я та забезпечення інших її прав. Тому, для підвищення ефективності забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій необхідно:

- створити на територій України резервний фонд матеріально-технічних засобів з метою належної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Це у свою чергу надасть можливість вирішити проблеми швидкого реагування на НС;

- здійснити належну підготовку фахівців, що дозволить якісно надавати допомогу найбільш незахищеним верствам населення: вагітним жінкам, дітям, інвалідам, особам похилого віку;

- розробити інструкції для працівників, які знаходитимуться в умовах надзвичайних ситуацій без зв'язку і керівного складу;

- у якості органів, які б здійснювали науково-методичне забезпечення й узагальнення досвіду практичної роботи, створити при державних адміністраціях міжрегіональні науково-методичні центри: з профілактики правопорушень в умовах надзвичайних ситуацій – центри з профілактики та допомоги в адміністративних справах; з питань охорони здоров'я та надання медичної допомоги – центри з допомоги та профілактики захворювань в умовах НС тощо;

- удосконалити нормативно-правову базу, спрямовану на створення єдиної системи цивільного захисту;

- покращити механізм координації та взаємодії центральних та місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування, зокрема:

- а) переглянути повноваження, між районними, обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, з метою скорочення повноважень, які є виключно галузевими повноваженнями державних адміністрацій. Оскільки дана ситуація свідчить про обтяження державного бюджету, адже фінансується двічі одне і теж повноваження;

- б) відповідно до чинного законодавства України налагоджена взаємодія в умовах НС між МНС та МВС, МНС і МОЗ, МНС і СБУ, МНС – Міноборони України (щодо реагування та ліквідації пожеж). Проте, дана взаємодія є не задовільною, оскільки існує нечіткість визначення повноважень даних органів, складний порядок погодження їх дій. Крім того, в нормативних актах закріплено спільні дії, під час виникнення надзвичайних ситуацій, проте доцільно розробити спільні інструкції, що будуть стосуватися конкретних груп (відповідно до державного класифікатору) даних ситуацій. Наприклад, інструкції з організації та здійснення координації між відповідними суб'єктами щодо запобігання та ліквідації аварій в енергетичних системах, аварії систем зв'язку та телекомунікацій тощо.

Структура запропонованого нормативно-правового акта повинна передбачати 3 блоки: 1) мету координації; 2) форми координації, підпорядкування; 3) права та обов'язки кожного із суб'єктів при виникненні даного виду ситуації. Створення

нормативно-правових актів щодо конкретних підгруп НС для всіх органів влади та місцевого самоврядування є підґрунтям для здійснення ефективної їх діяльності.

Крім того, не менш важливою проблемою, яка є не вирішеною залишається координація в умовах надзвичайних ситуацій між МВС і СБУ, МВС і МОЗ, МОЗ і СБУ, МВС і Міноборони, МВС і прокуратурою тощо. Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» [226] не містить терміна «взаємодія» та не визначає, що працівники прокуратури спільно з іншими органами повинні реалізувати узгоджені заходи, що забезпечують права людини в умовах таких ситуацій. Забезпечення зазначених заходів надасть можливість здійснювати швидке реагування на дані ситуації;

- розробити та виконати державні програми забезпечення медичних закладів автомобілями швидкої медичної допомоги, насамперед тих, що обслуговують сільське населення, кадрами та ліками;

- покращити діяльність навчально-методичних центрів комплексної підготовки і перепідготовки фахівців з питань цивільного захисту;

- внести зміни до ст. 2 п. 9 Закону України «Про міліцію» та інших актів, які в обов'язок міліції покладають отримання випереджальної інформації стосовно терористичної діяльності, оскільки несвоєчасне одержання такої інформації призводить до неефективності у діяльності органів внутрішніх справ [276, с. 95];

- виробити ефективну політику щодо захисту особистості, суспільства та держави від актів тероризму. Адже, національна система безпеки не повністю готова ефективно протидіяти тероризму. Однією з умов підвищення ефективності цієї діяльності є подальше вдосконалення та розвиток механізмів взаємодії органів внутрішніх справ України з правоохоронними структурами держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав.

З метою здійснення судового захисту прав людини, у випадку незгоди з результатами адміністративного оскарження або безпосередньо за фактом порушеного права органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні створена та діє система адміністративних судів. Разом з тим, саме в умовах

надзвичайних ситуацій в адміністративному судочинстві залишається чимало неузгодженостей, що перешкоджають ефективному судовому захисту прав постраждалих громадян: у законодавстві, що стосується надзвичайних ситуацій, практично відсутні конкретні положення щодо захисту прав даної категорії осіб, крім того, у деяких законах лише у цілому згадується категорія захисту.

Звідси, доцільно внести зміни до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» [277], Кодекс України про адміністративне судочинство [278] та доповнити Закони України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [49], «Про правовий режим надзвичайного стану» [154] наступними положеннями:

- 1) закріпити строк для розгляду адміністративних справ не більше 5 днів;
- 2) в умовах НС тимчасово збільшити кількість суддів у суді залучаючи суддів з інших регіонів, для більш оперативного захисту прав постраждалих осіб;
- 3) терміни апеляційного оскарження для осіб в умовах надзвичайних ситуацій збільшити до 20 днів;
- 4) законодавчо передбачити право учасників процесу оскаржувати необґрунтоване затягування розгляду справи в суді та отримувати відшкодування завданої такими діями шкоди.

На сьогодні важко переоцінити значення для будь-якої сфери суспільного життя міжнародного співробітництва як із державними органами зарубіжних країн, так із міжнародними організаціями. Тому, виникає необхідність посилити роль та значення міжнародного співробітництва у питаннях забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема:

- удосконалити механізм виконання міжнародних зобов'язань;
- привести національні законодавчі акти у відповідність з міжнародними нормами, які впливають з міжнародних договорів;
- забезпечити подальшу співпрацю України з Організацією Об'єднаних Націй, Європейським Союзом, іншими міжнародними організаціями;

- укласти нові та приєднатися до чинних міжнародних договорів у даній сфері тощо. Наприклад, в умовах даних ситуацій знижується доступ населення до безоплатної медичної допомоги. Звідси, доцільно ратифікувати Європейський кодекс соціального забезпечення у частині третій якого визначені мінімальні гарантії надання медичної допомоги, що надасть можливість наблизитися до міжнародних соціальних стандартів.

Враховуючи вищевикладене зазначимо, що однією з найбільш важливих проблем щодо адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є існування досить великої кількості діючих нормативно-правових актів, що призводить до труднощів у їх застосуванні. Таким чином, варто зазначити, що по-даліше вдосконалення зазначеного законодавства вимагає його систематизації тому, що нормативно-правові акти, що регулюють дану сферу суспільних відносин повинні мати системний характер, чітко передбачати основні права людини в умовах НС, функціонування відповідних органів влади тощо.

Таким чином зазначимо, що одним із важливих напрямків розвитку українського законодавства, що стосується забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій є систематизація нормативно-правових актів, адже від якості їх змісту, зведення їх в єдину, цілісну, ієрархічну та ефективно діючу систему безпосередньо залежить ефективність функціонування національної правової системи в цілому.

На думку Ющика О.І. під систематизацією законодавства слід розуміти специфічну (нормотворчу) юридичну діяльність державного апарату, змістом якої є системне упорядкування і розвиток положень чинних нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності законодавства [289, с. 68].

Систематизація спрямована на:

1) досягнення внутрішньої єдності юридичних норм, тобто на усунення колізій і прогалин, в результаті чого підвищується ефективність законодавства;

2) впорядкування правового матеріалу, розміщення його за певними розділами і рубриками, тобто класифікацію, що забезпечує зручність користування законодавчим масивом.

Систематизація здійснюється трьома способами: інкорпорацією, кодифікацією та консолідацією.

Інкорпорація – це об'єднання групи чинних нормативно-правових актів у одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їхнього змісту.

Кодифікація – це змістовна переробка, узгодження й об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, в єдиному нормативному акті.

Тобто, це впорядкування правових норм, яке супроводжується переробкою їхнього змісту, з відміною одних і прийняттям інших норм права, що можливе лише у процесі правотворчості. У результаті кодифікації видається єдиний, логічно і юридично цільний, нормативно-правовий акт (далі – НПА). Тому кодифікація завжди має офіційний характер і може проводитися тільки правотворчим органом.

Консолідація – вид систематизації в процесі якого кілька актів об'єднуються в новому документі.

У процесі консолідації правотворчим органом створюється новий НПА, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило здійснюється їх редакційна правка: усуваються суперечності, повтори тощо [290].

Види систематизації законодавства дуже тісно пов'язані між собою, вони не існують в «чистому», ізольованому виді. Всі вони – інкорпорація, консолідація і кодифікація тісно пов'язані між собою і є «взаємно проникаючими», взаємодоповнюють один одного і саме консолідація виступає поєднуючою, перехідною ланкою між інкорпорацією та кодифікацією, вміщуючи у собі ознаки як одного, так й іншого виду систематизації, що за своєю суттю досить відрізняються одна від одної [291].

Враховуючи відомі із загальної теорії права засоби систематизації законодавства, ми вважаємо, що одним із шляхів подолання множинності у даній сфері є консолідація законодавства, яка перш за все вимагає узагальнення діючих нормативно-правових документів у відповідній сфері у вигляді єдиного, цілісного нормативно-правового акта [272, с. 151].

Отже, одним з можливих шляхів розв'язання зазначеної проблеми запропоновано розроблення та прийняття відповідного консолідованого законодавчого акта – Закону України «Про правові засади забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», у якому логічно об'єднати норми окремих галузей права.

Створення такого документа надасть можливість ліквідувати множинність нормативно-правових актів, що стосуються захисту людини в умовах надзвичайних ситуацій, виключити дублювання положень, усунути прогалини та колізії і систематизувати законодавство у цій сфері.

Висновки до розділу 3

Дослідивши шляхи підвищення механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій ми прийшли до наступного.

Будь-яка людина, яка знаходиться в умовах надзвичайних ситуацій має низку актуальних та потребуючих швидкого вирішення проблем. Автором визначено ряд проблем, що існують під час реалізації прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: невиконання законів та інших нормативно-правових актів державними чиновниками, необізнаність самих осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій, зловживання правом, негативне ставлення до права (правовий нігілізм),

невикористання свого права у зв'язку з відсутністю коштів. Зазначені проблеми необхідно викорінювати шляхом внесенням змін до чинного законодавства України.

Враховуючи зазначене, слід передбачити напрями вдосконалення національного законодавства щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій. Наприклад, в Законах України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правовий режим воєнного стану», з подальшим внесенням змін до Закону України «Про звернення громадян», «Про інформацію» передбачити положення про те, що в умовах НС звернення громадян розглядаються і вирішуються в більш короткий термін, а також зменшити термін пересилання звернень за належністю. Крім того, в чинному законодавстві України слід передбачити норму, яка не дозволяє здійснювати виселення людини в умовах НС без забезпечення її іншим належним житловим приміщенням, покращити фінансування та юридичну обізнаність громадян тощо.

На підставі аналізу особливостей забезпечення прав і свобод осіб в умовах НС запропоновано ввести посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в даних умовах, та необхідність до моменту введення зазначеної посади спростити процедуру подачі й першочерговості розгляду звернень постраждалих осіб.

Пропозиції щодо вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій стосуються його відносно статичних та динамічних елементів. Зокрема, дисертантом зроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з подальшою розробкою на цій основі консолідованого закону, який буде враховувати чіткий перелік прав людини в даних умовах, органи, які будуть забезпечувати дані права та процедуру їх реалізації, охорони та захисту.

Окреслені напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій спрямовані на вдосконалення

правових основ у даній сфері та підвищення ефективності і результативності забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, а також сформульовано висновки та пропозиції щодо його вдосконалення. Узагальнення результатів дисертаційного дослідження дало можливість зробити наступні висновки та пропозиції:

1. Визначено зміст низки понять, зокрема: «надзвичайна ситуація», «механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правова реалізація прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правова охорона прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правовий захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», «адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій». Аналіз чинного законодавства України та підходів, які спостерігаються у науковій літературі дозволив визначити сутність та особливості останніх.

2. Встановлено, що забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється державними органами, а також органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, за якими закріплені відповідні повноваження. За результатами дослідження компетенції Міністерства надзвичайних ситуацій України та Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуації та з метою виключення дублюючих повноважень, запропоновано об'єднати повноваження Міністерства надзвичайних ситуацій України з повноваженнями Міністерства внутрішніх справ України, створивши єдиний орган виконавчої влади.

3. З метою забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій обґрунтовано нагальну необхідність доповнення Закону України «Про звернення громадян» положеннями відповідно до яких:

а) звернення громадян з урахуванням даних умов розглядаються і вирішуються в термін, який не перевищуватиме 3 днів;

б) передача звернень за належністю, становить коротший термін зокрема до 1-2 днів;

в) громадянам надається підтвердження їх звернення в державні органи та органи місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема шляхом запровадження обов'язкової спрощеної форми протоколу про прийняття усного звернення, ознайомлення з яким підтверджується підписом постраждалої особи.

Крім того, є доцільним скасувати можливість посадових осіб надавати відповіді на звернення осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій в усній формі, так як вона унеможлиблює доведення провини службовців.

4. З метою усунення дублювання та протиріч у законодавчих та інших нормативно-правових актах, стосовно забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, доцільно здійснити впорядкування адміністративно-правових норм. Для досягнення поставленої мети запропоновано розроблення та прийняття відповідного консолідованого законодавчого акта – Закону України «Про правові засади забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій», у якому логічно об'єднати норми окремих галузей права.

5. У процесі аналізу правової бази виявлені відповідні прогалини та колізії. З метою їх усунення запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративне судочинство та Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правовий режим надзвичайного стану», наступними положеннями:

а) закріпити строк для розгляду адміністративних справ не більше 5 днів;

б) терміни апеляційного оскарження для осіб в умовах надзвичайних ситуацій збільшити до 20 днів;

в) законодавчо передбачити право учасників процесу оскаржувати необґрунтоване затягування розгляду справи в суді та отримувати відшкодування завданої такими діями шкоди.

6. Органи місцевого самоврядування наділяються досить широким комплексом повноважень по забезпеченню прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, що вимагає високого фахового рівня працівників. Проте, відповідно до чинного законодавства України, головою сільської, селищної, районної ради може бути особа, яка досягла 18 років, при цьому без стажу роботи та знань у юриспруденції. Тому, на наш погляд, доцільно ввести у сільській раді посаду юриста-консультанта, що створить необхідні умови для надання кваліфікованої

допомоги. Крім того, доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення таким положенням: «ненадання правової допомоги в умовах надзвичайних ситуацій тягне за собою накладення штрафу на даних осіб від трьох до восьми неоподаткованих мінімумів доходів громадян».

7. Сформульовано авторське визначення поняття механізмом адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій під яким слід розуміти цілісну систему взаємопов'язаних елементів, одні з яких можуть виникати поза межами, а інші виключно в межах правовідносин, через які задовольняються права людини в умовах надзвичайних ситуацій. Комплексний підхід до дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій надає можливість виокремити його елементи: відносно статичні (норми права, органи державні органи та органи місцевого самоврядування) та динамічні (реалізація, охорона та захист прав людини в умовах надзвичайних ситуацій).

8. Обґрунтовано нагальну необхідність вдосконалення базового Закону України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» наступними положеннями:

- у статті 1 даного акту викласти визначення терміну “надзвичайна ситуація” у такій редакції:

«це особливий стан на окремій території чи її частині, обумовлений дією обставин природного, техногенного або соціально-політичного характеру, які призвели до загибелі чи порушення здоров'я людей та/або нанесення шкоди довкіллю і завдання збитків національним, міжнародним суб'єктам або державі»;

- даний закон доповнити статтею, яка стосуватиметься заходів для реалізації, охорони та захисту прав інвалідів, вагітних жінок, дітей. Зокрема, створити систему для інформування осіб з вадами слуху або зору; запровадити навчання інвалідів, дітей на випадок даних ситуацій тощо; зобов'язати служби порятунку мати технічні засоби реабілітації у достатній кількості для задоволення потреб інвалідів (милиці, коляски тощо); підвищити рівень підготовки працівників органів, що здійснюють

порятунок в умовах НС осіб з функціональними обмеженнями (зокрема органів внутрішніх справ);

- даний акт доповнити статтею: «залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру відбувається лише у випадку виникнення надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня».

9. Доповнити постанову Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. «Про затвердження Порядку класифікацій надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» іншими класифікаційними ознаками НС, що надасть можливість спланувати дії щодо їх попередження, передбачити витрати на їх ліквідацію та деталізувати діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування.

10. Доведено доцільність законодавчого закріплення перспективних напрямків вдосконалення житлового забезпечення осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема: запровадження обов'язкового страхування житла на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, що у свою чергу сприятиме більш ефективному використанню коштів державного та місцевих бюджетів; спростити процедуру отримання житла з маневреного фонду для осіб, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій; закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій при явній необхідності безоплатно виділяти земельні ділянки постраждалій особі для будівництва житла із врахуванням її вартості під час відшкодування шкоди, завданої майну даної особи; передбачити надання пільгового кредиту до 15 років для зведення житла постраждалим особам в умовах НС, які досягли 25 років та є працездатними (наприклад, 0% кредиту – до 5 років, після 5 років – 3 – 5%).

Крім цього, необхідно вдосконалити правила обліку громадян, які перебуваючи в умовах НС потребують забезпечення житлом. Передбачити можливість перевірок фактичних умов громадян, які претендують на отримання даного виду житла, механізм їх проведення державними органами влади (державними адміністраціями, сільськими, селищними, міськими радами, міліцією).

Такі перевірки мають проводитися з метою встановлення реальної потреби у тимчасовому житлі громадянина, який надав відповідні документи, та запобігання зловживань останнім правом на безоплатне отримання житла.

11. З метою належного забезпечення права на надання особам правової допомоги, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій, обґрунтовано необхідність вдосконалення базових Законів України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та «Про безоплатну правову допомогу» положенням відповідно до якого особам, які знаходяться в умовах надзвичайних ситуацій надається безоплатна первинна та вторинна правова допомога.

12. У зв'язку з існуванням протиріч між нормами законів України та нормою Конституції України щодо обмеження прав людини є доцільним вдосконалити чинне законодавство України наступними положеннями:

- конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених у чинному законодавстві України;
- виникнення надзвичайних ситуації є єдиною підставою, яка надає можливість державним органам та органам місцевого самоврядування встановлювати окремі обмеження прав і свобод, відповідно до чинного законодавства.

Крім того, необхідно доповнити перелік прав людини, які не можуть бути обмеженими правом на медичну допомогу.

13. Чинне законодавство України, визначаючи Державну службу медицини катастроф як особливий вид державних аварійно-рятувальних служб, не наділяє її працівників статусом рятувальника, тобто права, обов'язки та гарантії рятувальників на них не поширюються, тому доцільно наявну суперечність між Положенням про Державну службу медицини катастроф та Законом України «Про аварійно-рятувальні служби», усунути виключивши ДСМК з виду аварійно-рятувальних служб.

Викладені зміни та доповнення до чинного законодавства України дозволять:

- 1) спланувати необхідні витрати на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;
- 2) розмежувати повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування, що забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, підвищити їх взаємодію та усунути дублювання між повноваженнями;
- 3) забезпечити ефективне функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини в даних умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Волошин С. М. Нормативно-правове забезпечення техногенно-природної безпеки / С. М. Волошин // Надзвичайна ситуація. – 2000. – № 1. – С. 33 – 35.
3. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев // Наука и техника управления. – 1989. – № 1. – С. 18 – 27.
4. Экология и безопасность жизнедеятельности : учеб. пособие для вузов / [Кривошеин Д. А., Муравей Л. А., Роева Н. Н. и др.] ; под. ред. Л. А. Муравья. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2000. – 447 с.
5. Акимов В. А. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / Акимов В. А., Новиков В. Д., Радаев Н. Н. – М. : ЗАО ФИД “Деловой экспресс”, 2001. – 344 с.
6. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические разработки системы категорий права : монография / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит, 1976. – 164 с.
7. Братель Олександр Григорович. Цивільно-правові наслідки надзвичайних ситуацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» \ Олександр Григорович Братель. – Х., 2003. — 20 с.
8. Гринин А. С. Безопасность жизнедеятельности : [учеб. пособ. для студ. ВУЗов] / А. С. Гринин, В. Н. Новиков. – М. : ФАИР – ПРЕСС, 2002. – 288 с.
9. Матасова Г. В. Безпека життєдіяльності в умовах виникнення надзвичайних ситуацій : навч.-метод. рекомендації для курсантів груп / Матасова Г. В. – Черкаси : Вид. від Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького, 2009. – 40 с.
10. Клименко Н. Г. Надзвичайні ситуації як об’єкт управління / Наталія Григорівна Клименко // Статистика України. – 2006. – 1. – С. 83 – 89.
11. Ярошевська В. М. Безпека життєдіяльності : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Віра Миколаївна Ярошевська. – [2-ге вид.]. – К. : В. Д «Професіонал», 2004. – 560 с.

12. Юртушкин В. И. Чрезвычайные ситуации: защита населения и территорий : учебное пособ. / Юртушкин В. И. – М. : КНОРУС, 2008. – 368 с.

13. Настюк В. Я. Адміністративно-правовий режим у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія / Настюк В. Я. – К. : НКЦ, 2008. – 245 с.

14. О создании государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Приказ Министра обороны СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. – 1990. – № 1276. – Ст. 678.

15. Про Цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

16. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14 грудня 1999 р. № 1281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

17. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII // Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

18. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 22 квітня 2003 р. №119 // Офіційний Вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1635.

19. Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 356.

20. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : Федеральный закон от **21 декабря 1994 г. № 68.** – Режим доступа :

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108742>.

21. Основи організації санітарно-гігієнічних заходів на період надзвичайних ситуацій і катастроф мирного часу та на воєнний час. Гігієна праці особового складу

формувань та військ при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та на воєнний час [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.neonatology.narod.ru/gygiene/military/mil2.htm>.

22. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

23. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000 р. – № 42. – Ст. 348.

24. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

25. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусол]. – К. : ВТФ «Перун», 2002.–1440 с.

27. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / [под ред. Н.Ю. Шведовой]. – [22-е изд]. – М. : Рус. яз., 1990. – 921 с.

28. Короткий тлумачний словник української мови: близько 6750 слів / [під. ред. Д. Г. Гринчишина]. – [2-е вид., перероб. і допов.]. – К. : Рад. шк., 1988. – 320 с.

29. Толковый словарь русского языка Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://slovari.yandex.ru/dict/ushakov/article/ushakov/24/us4129204.htm?text=%D1%87%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B2%D1%8B%D1%87%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D1%8B%D0%B9&stpar3=1.1>

30. Русак О. Н. Безопасность жизнедеятельности : [учеб. пособ. для вузов] / Русак О. Н., Малаян К. Р., Зонько Н. Г. ; под. ред. О. Н. Русака. – [3-е изд.]. – СПб. : Издательство «Лань», 2000. – 448 с.

31. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Микола Іліч Стеблюк. – К. : Знання-Прес, 2007. – 487 с.

32. Порядочний Л. В. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона : навч. посіб. / Л. В. Порядочний, В. М. Заплатинський. – К. : нац. торг.-екон. Ун-т, 2003. – 301 с.

33. Карташов І. М. Безпека життєдіяльності у надзвичайних ситуаціях : [навч. посіб. для студ. ВУЗів] / Карташов І. М., Ковжога С. О., Писарєв А. В. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – 129 с.

34. Сіліна А. С. Щодо визначення поняття «надзвичайна ситуація» / А. С. Сіліна // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 3 (135). – С. 72 – 74.

35. Захист населення і території від надзвичайних ситуацій. Т.1. Техногенна та природна небезпека : навч. посіб. / [О. М. Євдін, В. В. Могильниченко, М. А. Скидан, Е. О. Рibaкова] ; за заг. ред. В. В. Могильниченка. – К. : КІМ, 2007. – 632 с.

36. Михайлов Л. А. Чрезвычайные ситуации природного, техногенного и социального характера и защита от них : учеб. для вузов / [Л. А. Михайлов, В. П. Соломин] ; под. ред. Л. А. Михайлова. – СПб. : Питер, 2008. – 235 с. – (Серия «Учебник для вузов»)

37. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями: постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 740.

38. Обеспечение безопасности жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.rus-lib.ru/book/27/28/407-445.html>.

39. Депутат О. П. Цивільна оборона : навч. посіб. / Депутат О. П., Коваленко І. В., Мужик І. С. ; ред. П. І. Кашин. – [3-е вид.]. – Львів : ПП «Василькевич К. І. », 2005. – 336 с.

40. Чирва Ю. О. Безпека життєдіяльності : [навч. посіб. для студ. ВУЗів] / Ю. О. Чирва, О. С. Баб'як. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.

41. Понкратов О. М. Безпека життєдіяльності людини у надзвичайних ситуаціях : навч. посіб. / О. М. Понкратов, О. К. Міляев. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с. (до 100 річчя Київського національного економічного університету).

42. Касьянов М. А. Захист населення в умовах надзвичайних ситуацій : навч. посіб. / Касьянов М. А., Ревенко Ю. П., Тищенко Ю. А. – Луганськ : Вид-во Східноукр. нац. ун-ту, 2001. – 171 с.

43. Ханисламова Г. М. Безопасность жизнедеятельности и защита в чрезвычайных ситуациях : базовый учебник / Гузель Махмудовна Ханисламова. – [блок 3]. – Уфа : Изд-во БГПУ, 2001. – 51 с.

44. Баринов А. В. Чрезвычайные ситуации природного характера и защита от них : [учеб. пособ. для студ. ВУЗов] / Александр Васильевич Баринов. – М. : Изд-во ВАЛДОС-ПРЕСС, 2003. – 496 с.

45. Гетьман А. П. Екологічне право України : підруч. [Електронний ресурс] / Гетьман А. П., Шульга М. В. – Харків. : Право, 2005. – Режим доступу до книги :

http://ebk.net.ua/Book/law/getman_ekopu/part19/1901.htm.

46. Ю. Игнатов Чрезвычайная ситуация: сущность, структура, классификация / Ю. Игнатов // ОБЖ. – 2002. – № 6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа до журн.

:

<http://articles.excelion.ru/science/lifesecurity/51408737.html>.

47. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу і управління / Богдан Михайлович Данилишин. – К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2001 – 260 с.

48. Карташов І. М. Безпека життєдіяльності у надзвичайних ситуаціях : навч. посіб. / Карташов І. М., Ковжого С. О., Писарєв А. В. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – 129 с.

49. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

50. Ігор Гармашів Сутність сучасного тероризму і його основні характеристики / Гармашів І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.personal.in.ua/article.php?ida=21>.

51. Фомін В. О. Сутність і співвідношення понять «інформаційна безпека», «інформаційна війна» та «інформаційна боротьба» / Фомін В. О., Рось А. О // Наука і оборона. – 1999. – №4. – С. 23 – 32.

52. Туристичний рай на Сейшелах узяли під охорону [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://esculapinfo.ru/news.php?nid=174>.

53. Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.mns.gov.ua/opinfo/3983.html?PrintVersion>.

54. Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій в Україні за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.mns.gov.ua/opinfo/4968.html#1>.

55. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник [Електронний ресурс] / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – Режим доступу до підручника :

http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.

56. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці / Джек Донеллі ; [пер. з англ. Т. Завалія] // – Львівська лабораторія прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування; Акад. правов. наук України / наук. ред. П. Рабінович. – Львів : Кальварія, 2004.— 280 с.

57. Рабінович П. М. Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції / П. М. Рабінович // Український часопис прав людини. – 1995. – № 1. – С. 14 – 23.

58. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник / Віктор Віталійович Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 320 с.

59. Права человека : учеб. [для вузов] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 573 с.

60. Лавриненко О. В. Захист прав людини як ідеологічна парадигма сучасного розвитку правової системи України / О. В. Лавриненко // Економіка, фінанси, право. – 2008. – № 1. – С. 33 – 37.

61. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Мюллерсон Р. А. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.

62. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : «Наукова думка»; Прецедент, 2006. – 344 с.

63. Антонович М. М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини : монографія / Антонович М. М. – К. : Видавничий дім «КМ Academia», 2000. – 262 с.

64. Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права : монографія / Матузов Н. И. – М. : Издательство Саратовского университета, 1972. – 292 с.

65. Гончаренко О. М. Права людини в Україні : навч. посіб. / Гончаренко О. М. – К. : Знання, 2008. – 207 с.

66. Азаров А. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. – М. : Московская школа прав человека, 2003. – 560 с.

67. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – К., 1994. – 236 с.

68. Заінчковський М. Л. Права людини як новоєвропейський філософський та політико-правовий феномен: дис. ... кандидата філософ. наук : 12.00.12 / Микола Леонтійович Заінчковський. – К., 2003. – 178 с.

69. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : [учеб. для юрид. вузов и ф-тов] / Баглай М. В. – М.: Норма: ИНФРА-М, 1998. – 741 с.

70. Михайлюк О. Про правове забезпечення конституційних гарантій прав і свобод людини в країні / О. Михайлюк // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 9. – С. 55 – 57.

71. Явич Л. С. Сущность права / Явич Л. С. – Л. : Ленинградский Университет, 1985. – 208 с.

72. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навчальний посібник / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.

73. Артамонов Ш. Гражданские права военного человека // Человек и закон. – 1992. – № 2. – С. 43 – 47.

74. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін : навчальний посібник / О. В. Філонов, В. В. Субботін, І. Пашутін, Я. Тодоров. – [2-ге вид. викр.]. – К. : Знання, 2008. – 215 с.

75. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

76. Тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.slovnyk.net/?swrd=%EB%FE%E4%E8%ED%E0>.

77. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / Лисенков С. Л. – К. : «Юристконсульт», 2006. – 355 с.

78. Загальна декларація прав людини [прийнята і проголошена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р.] // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

79. Тодика М. Ю. Конституційне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Ю. М. Тодика, В. С. Журавський ; за заг. ред. М. Ю. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

80. English K. Practical Guide to Monitoring Human Rights / K. English, A. A. Stapleton. - Colchester HR Centre, University of Essex, 1995. – 378 p.

81. Олійник А. Ю. співвідношення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / А. Ю. Олійник // Право і суспільство. – 2009. – № 5. – С. 10 – 17.

82. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / Черданцев А. Ф. – М. : Юрайт, 2000. – 422 с.

83. Константий О. Права та свободи особи як об'єкт захисту в адміністративному судочинстві / О. Константий // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12. – С. 92 – 95.

84. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина : навч. посіб. / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 440 с.

85. Конституційне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / [Байрачна Л. К., Барабаш Ю. Г., Веніславський Ф. В. та ін.] ; за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.

86. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад. Ярема В. Я., Сліпушко О. М.]. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 3. – 2000. – 927 с.

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

88. Тодика Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – К. : Ін Юре, 2004. – 368 с.

89. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. – К. : Ін Юре, 1997. – 52 с. (Б – чка «Нова Конституція України»).

90. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. \ Ольга Федорівна Скакун. – Харьков : Консум; ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

91. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1996 р.]. – Режим доступу :

http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.

92. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]: [прийнята 4 листопада 1950 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004.

93. Назаров В. В. Реалізація міжнародних критеріїв обмеження конституційних прав людини у кримінальному процесі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/4.pdf.

94. Валеев Р. Г. Международные и внутригосударственные акты о правах человека : сб. док. / сост. Р. М. Валеев, Р. Г. Вагизов. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 638 с.

95. Маклаков В. В. Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие [3-е изд.] / сост. Маклаков В. В. – М. : БЕК, 2002. – 592 с.

96. Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / Пчелинцев С. В. – М.: Норма, 2006. – 480 с.

97. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

98. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 512 с.

99. Конституционное право зарубежных стран. Особенная часть : [учебник] / [Б. А. Страшун, И. А. Алебастрова, Л. М. Гудошников, В. А. Кикоть] ; под ред. Б. А. Страшуна. – [3-е изд.]. – М. : Норма, 2008. – 1136 с.

100. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория / Тиунова Л. Б. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1991. – 136 с.

101. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Юзьков Л. П. – К.: Вища школа, 1983. – 156 с.

102. Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Володимир Олексійович Демиденко. – К., 2002. – 16 с.

103. Большая Советская Энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://bse.sci-lib.com/article102619.html>.

104. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : [учеб. пособ.] / Юрий Петрович Сурмин. — К. : МАУП, 2003. — 368 с.

105. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. / [Ієрусалімова І. О., Ієрусалімов І. О., Павлик П. М., Удовенко Ж. В.]. — К. : Знання, 2007. — 223 с.

106. Бакірова І. О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / І. О. Бакірова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 7 (69). — С. 127 – 139.

107. Олійник А. Ю. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Олійник А. Ю., Гусарєв С. Д., Слюсаренко О. Л. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.

108. Витрук Н. В. Конституционный статус личности в СССР / Витрук Н. В., Масленников В. А., Топорнин Б. Н. — М. : Юрид. лит., 1980. — 256 с.

109. Рабінович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних положень) / Петро Мойсейович Рабінович. — Харків : Право, 1997. — 63 с.

110. Конституция Республики Беларусь 1994 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа :

<http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19402875>.

111. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблема общенадзорной деятельности): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Елена Борисовна Червякова.— Х., 1992. — 219 с.

112. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00. 01 / Катерина Григорівна Волинка. — К., 2000. — 177 с.

113. Негодченко О. В. Забезпечення міліцією прав і свобод людини (висновки). Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / за ред. Ю. І. Римаренка, Я. Ю. Кондратьєва, Є. М. Мойсєєва, В. Я. Тація, Ю. С. Шемшученка. – К., 2006. – Т. 3. – 1192 с.

114. Горностай К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять / К. Горностай // Держава і право : збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. – С. 51 – 55.

115. Наливайко О. І. правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О. І. Наливайко // Держава і право : збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. – С. 18 – 24.

116. Марцеляк О. В. контрольно-наглядові органи в контексті механізму забезпечення основних прав і свобод громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Олег Володимирович Марцеляк. – Харків, 1997. – 22 с.

117. Права людини: концепції, підходи, реалізація / [пер. з англ. ; за ред. Б. Зізік]. – К., 2003. – 263 с.

118. Савченко М. Д. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Д. Савченко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 68 – 83.

119. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

120. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А. С. Мордовец ; [под ред. Н. И. Матузова]. – Саратов, 1996. – 223 с.

121. Класифікатор надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]: наказ Держспоживстандарту України від 11 жовтня 2010 р. № 457.– Режим доступу :

<http://document.org.ua/klasifikator-nadzvichainih-situaciidk0192010doc45963.html>.

122. Обеспечение безопасности жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.rus-lib.ru/book/27/28/407-445.html>.

123. Ціборовський О. М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О. М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.

124. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1996 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.

125. Б'юрен Д. В. Міжнародне право в галузі прав дитини / Ван Джеральдіна Б'юрен ; [пер. з англ. Г.Є. Краснокутський; наук. ред. М.О. Баймуратов]. – О.: АО БАХВА, 2006. – 524 с.

126. Конвенція про права інвалідів [Резолюція Генеральної Асамблеї від 13 грудня 2006 р.] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 13. – Ст. 799.

127. Конвенція про права дитини [Резолюція Генеральної Асамблеї від 20 листопада 1989 р.] // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 205.

128. Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных ситуациях и во время вооруженных конфликтов // Международное право в документах : учеб. пособие [3-е изд., перераб. и доп.] / сост.: Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. — М., 2002. — 824 с.

129. Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне право : навч. посібник / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов ; [ред. Ю. С. Шемчученко, Л. В. Губерський]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 640 с.

130. Женевська конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12 серпня 1949 р.] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2180.

131. Женевська конвенція про поліпшення долі поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил на морі [Резолюція Генеральної

Асамблеї ООН від 12 серпня 1949 р.] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2181.

132. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12 серпня 1949 р.] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2179.

133. Конвенция о защите гражданского населения во время войны [Электронный ресурс]: [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 августа 1949 г.]. – Режим доступа :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_154.

134. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 червня 1998 р.] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.

135. Віденська конвенція про охорону озонowego шару [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 22 березня 1985 р.] // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1179.

136. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий [Электронный ресурс]: [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17 марта 1992 г.]. – Режим доступа :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_262.

137. Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации [Электронный ресурс]: [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 26 сентября 1986 г.]. Режим доступа :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_027.

138. Конвенція про ядерну безпеку [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17 червня 1994 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_023.

139. Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 5 вересня 1997 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_335.

140. Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1997 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_374.

141. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом [Резолюція Ради Європи від 27 січня 1977 р.] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – Ст. 1055.

142. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму [Електронний ресурс]: [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1999 р.]. – Режим доступу :

http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_518.

143. Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 14 вересня 2005 р.] // Офіційний вісник України. – 2007. – № 88. – Ст. 3247.

144. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму [Резолюція Ради Європи від 16 травня 2005 р.] // Офіційний вісник України. – 2007. – № 65. – Ст. 2536.

145. Нормативна база [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.mns.gov.ua/>.

146. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

147. Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28. – Ст. 573.

148. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.

149. Незадовільний стан житла львів'ян [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://galinfo.com.ua/news/73801.html>.

150. Про схвалення Концепції Державної комплексної програми "Житло – інвалідам: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 994-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 105.

151. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

152. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

153. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с.

154. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

155. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

156. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

157. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3348-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

158. Про лікарські засоби: Закон України від 4 квітня 1996 р. № 123/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86.

159. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

160. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 р. № 2887-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

161. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

162. Про дитяче харчування: Закон України від 14 вересня 2006 року № 142-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 433.

163. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

164. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7. – Ст. 52.

165. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

166. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

167. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

168. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

169. Труш О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / Труш О. О., Армандар'ян В. В. // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр". – 2006. – № 3 (30). – С. 125 – 132.

170. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002 //Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.

171. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Г. І. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16 листопада 2000 року №13-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 47. – Ст. 2045.

173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року N 23-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 62. – Ст. 2694.

174. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.

175. Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації: Указ Президента України від 10 лютого 2010 року № 145/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 491.

176. Мінрегіонбуд не готовий забезпечити тимчасовим житлом переселенців з Калуша [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://news.bigmir.net/ua/article/business/244393/?bm_lang=ua&#.

177. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.

178. Про Порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин: постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1992 року № 562 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.rada.gov.ua.

179. Про порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422 //Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 970.

180. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2001 року № 1567 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – Ст. 2100.

181. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 //Офіційний вісник України. – 1997. – № 16.

182. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.

183. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства охорони здоров'я України щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєнням людей та іншими медико-санітарними наслідками: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство охорони здоров'я України 3 грудня 2008 р. № 882/715 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – Ст. 453.

184. Про затвердження Типового положення про соціальний готель: наказ Міністерства праці та соціальної політики України 3 квітня 2006 року № 98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 233.

185. Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків аварії у Львівській області: Указ Президента України від 17 липня 2007 року № 646/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 19. – Ст. 387.

186. Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації у місті Дніпропетровську: Указ Президента України від 14 жовтня 2007 року № 969/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 34. – Ст. 742.

187. Про невідкладні заходи щодо подолання наслідків стихійного лиха 22-23 липня 2007 року: Указ Президента України від 23 липня 2007 року № 665/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 21. – Ст. 434.

188. Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги: постанова Кабінету Міністрів від 11 липня 2002 року № 955 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1324.

189. Про ратифікацію Угоди про надання медичної допомоги громадянам держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав та Протоколу про механізм реалізації Угоди про надання медичної допомоги громадянам держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у частині порядку надання медичних послуг: Закон України від 01 червень 2000 року № 1764-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 927.

190. Воеводин Л. Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти социалистического государства / Л. Д. Воеводин. – М. : Узд-во Моск. Ун-та, 1979. – 160 с.

191. Словарь-справочник по праву / [сост. А. Ф. Никитин]. – М. : Акалис, 1995. – 144 с.

192. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социальном государстве / А. В. Міцкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 15 – 17.

193. Алексеев С. С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит, 1983. – 234 с.

194. Гарчева Л. П. Конституционное право Украины : учебное пособ. / Л. П. Парчева, А. Н. Ярмыш. – Симферополь: ДОЛЯ, 2000. – 336 с.

195. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України 10 жовтня 2004 року № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.

196. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 5. – Ст. 207.

197. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 року № 156 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 16. – Ст. 495.

198. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

199. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації»: Закон України від 14 грудня 2000 року № 2146-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 6.

200. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»: Закон України від 12 грудня 2008 року № 659-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 14. – Ст. 182.

201. Коваль Л. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Харківська правозахисна група. – Харків : Права людини, 2010. – 240 с.

202. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

203. Інформація про звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2008 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.ombudsman.kiev.ua/zvernenia_4.htm.

204. ВООЗ: «свинячий грип» повернеться [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://tsn.ua/svit/vooz-svinyaniy-grip-povernetsya.html>.

205. Про затвердження Указу Президента України "Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації": Закон України від 31 липня 2008 року № 338-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 35. – Ст. 275.

206. Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації: Указ Президента України від 28 липня 2008 року № 682/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 28. – Ст. 917.

207. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим: Указ Президента України від 3 грудня 2005 року № 1692/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3180.

208. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

209. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

210. Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України: затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 402/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1236.

211. Положення про Державну службу медицини катастроф: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 року № 827 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1314.

212. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.

213. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26 березня 1992 року № 2235-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

214. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 року № 791а-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

215. Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31.

216. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 27 січня 2003 року № 47/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.

217. Мартинов М. Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290 – 296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf>.

218. Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 461 – 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10cejppk.pdf>.

219. Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1240.

220. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

221. Зубов О. Я. Застосування інформаційно-технічних засобів для удосконалення роботи органів військового управління Збройних Сил України в надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/sitsbo/01-08/01-08.pdf>.

222. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року №2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

223. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

224. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

225. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

226. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

227. Рибалко Г. С. Прокуратура в механізмі захисту прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2008_817/4.pdf.

228. Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_3/PB-3/PB-3_30.pdf.

229. Небрат О. О. Деякі аспекти застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку / О. О. Небрат // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 465 – 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09nooogp.pdf>.

230. Волков С. А. Конституционные средства охраны прав личности [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?>

[lang=ua&visnuk=16&article=346](http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?lang=ua&visnuk=16&article=346).

231. Про затвердження Правил улаштування, експлуатації та технічного обслуговування систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення людей у разі їх виникнення: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 15 травня 2006 року № 288 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 27. – Ст. 1975.

232. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1489-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.

233. Проект Закону України «Про загальнодержавну систему надання екстреної медичної допомоги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20100602_0.html.

234. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / [ред. Моссиалос Э., Диксон А., Фигерас Ж., Кутцин Д.] / пер. с англ. – М. : Издательство. «Весь мир», 2002. – 352 с.

235. Малік Є. О. Система фінансування охорони здоров'я: конкурентні та соціальні критерії розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Євгенія Олександрівна Малік.— К., 2007. — 18 с.

236. Гришан Ю. П. Необхідність реформування галузі охорони здоров'я: впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні / Ю. П. Гришан // Фінанси, облік і аудит. – 2010. – № 15. – С. 42 – 50.

237. Інформація про стан фінансування галузі охорони здоров'я у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.uoz.lviv.ua>.

238. Право на медичну допомогу в Україні – 2007 / [харківська правозахисна група]. – Х. : Права людини, 2008. – 192 с.

239. Про виділення коштів для проведення першочергових заходів з недопущення занесенню та поширенню на території України свинячого грипу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 року № 473-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 79.

240. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

241. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан / В. Н. Бутылин // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 81 – 83.

242. Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права / Гревцов Ю. И. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1987 – 128 с.

243. Шмельова Г. Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) / Г. Г. Шмельова // Право України. – 1994. – №10. – С. 49 – 51.

244. Авер'янов В. А. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [заг. ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

245. Шишкин В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / Шишкин В. И. – К. : Политиздат Украины, 1990. – 128 с.

246. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособ. / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.

247. Бару М. И. Личность в социалистическом правовом государстве / Бару М. И. // Сов. государство и право. – 1989. – № 10. – С. 26 – 29.

248. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. / С. С. Алексеев – Т. 1. – М. : Юрид. лит, 1981. – 360 с.

249. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т. І. Пашук. – Л., 2006. – 16 с.

250. Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Таїсія Григорівна Корж-Ікаєва. — К., 2008. – 17 с.

251. Права человека : учеб для вузов / [Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова и др.] ; отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2004. – 576 с.

252. Мільярд гривень розминувся з епідемією грипу [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726850>.

253. Як прочхали мільярд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : **http://dt.ua/HEALTH/yak_prochhali_milyard-60151.html.**

254. Україна – фармацевтична держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.aptekagal.com.ua/ag/archive/23-04.htm>.

255. Волянський П. Б. Характеристика процесу надання медичної допомоги постраждалим унаслідок землетрусів [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://urgent.mif-ua.com/archive/issue-11124/article-11139/print.html>.

256. Про введення національного стандарту на автомобілі швидкої медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2009 року № 557 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1039.9483.0>.

257. Радиш Я. Ф. Наукові аспекти управління персоналом мобільних формувань державної служби медицини катастроф / Радиш Я. Ф., Терент'єва А. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/3/01.pdf>.

258. Чорна Т. М. Психологічний захист населення в надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npnukht/2009_28/NP28-37.pdf.

259. Президент вимагає оперативності у розгляді звернень громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/news/8896.html>.

260. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://politua.info/content/view/421/>.

261. Законодавчо-правові засади доступу до інформації та участі громадськості в управлінні лісовим господарством [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.fleg.org.ua/fileadmin/user_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.02%20Legislation/4.02.02.ANALIZ_law_report_26.04.11.pdf.

262. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 2009.

263. Гончаренко С. В. Безоплатна правова допомога стає реальністю? / С. В. Гончаренко, Є. Ю. Бова // Адвокат. – 2000. – № 7 (106). – С. 10 – 14.

264. Парламентські слухання. Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl0804109.htm.

265. Про виділення коштів для забезпечення відновлення роботи установ, організацій і закладів бюджетної сфери та проведення невідкладних робіт з відбудови об'єктів житлово-комунального господарства, які пошкоджені внаслідок стихійного лиха, що сталося 23-27 липня 2008 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 1023-р // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 140.

266. Про порядок обстеження майна, пошкодженого унаслідок стихійного лиха, що сталося 23-27 липня 2008 року: затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 688 // Офіційний Вісник України. – 2008. – № 58. – Ст. 1939.

267. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 422 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 970.

268. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19. – Ст. 159.

269. Данчак Л. І. Сучасні аспекти житлового забезпечення громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltn/20_9/306_Danczk_NV_20_9.pdf.

270. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР: постанова Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради професійних спілок від 11 грудня 1984 року № 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=470-84-%EF>.

271. Довідка про роботу із запитами та зверненнями громадян в державних архівах [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.archives.gov.ua/Quests/2010_206_dovidka.pdf.

272. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

273. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. – [2-ге вид., перероб. і доп]. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

274. Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

275. Верченко Г. В. Страхування житлових будинків громадян на випадок стихійного лиха / Г. В. Верченко // Фінанси, облік і аудит. – 2009. – № 14. – С. 27 – 35.

276. Мусієнко І. І. Аналіз окремих аспектів правової бази проведення спеціальних заходів при підтриманні режиму надзвичайного стану, введення у разі вчинення масових терористичних актів / І. І. Мусієнко, А. В. Коростиленко, С. Є. Кучерина // Честь і закон. – 2011. – № 1. – С. 90 – 96.

277. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 . – Ст. 529.

278. Кодекс адміністративно судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 . – Ст. 446.

279. Чорнобильська катастрофа: дії, результати та уроки [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.google.com.ua/>

#q=вибух+на+чаес+наслідки&hl=uk&prmd=imvns&ei=dT65TtbhJs754QT_rbWDCa&start=20&sa=N&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=67df09fb809d8903&biw=1366&bih=552.

280. За останні 20 років відбулося не менше 15 катастроф з літаками Ту-154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rbc.ua/ukr/top/show/>

za_poslednie_20_let_proizoshlo_ne_menee_15_katastrof_s_samoletami_tu_15410042010.

281. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 667 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – Ст. 1910.

282. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490.

283. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2662.

284. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

285. Про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан»: Інструкція Міністерства внутрішніх справ України від 25 листопада 2003 року № 1432 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 31. – Ст. 2090.

286. Конституційні права молоді [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.google.com.ua/search?hl=uk&noj=1&biw=1366&bih=552&q=%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0+%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D1%96+&btnG=%D0%9F%D0%BE%D1%88%D1%83%D0%BA&oq=%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0+%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE>

%D0%B4%D1%96+&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=s&gs_upl=11599113951101159551313101010101160136911.21310.

287. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII IV // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

288. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року № 17422 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 7. – Ст. 80.

289. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, О. М. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк ; за заг. ред. О. І. Ющика. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 208 с.

290. Систематизація законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.google.com.ua/search?q=>

%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC

%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F+

%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE

%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0&hl=uk&noj=1&prmd=imvns&ei=Sg4ET7W5N8WBhQed7Km-

Cw&start=10&sa=N&biw=1235&bih=514.

291. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Меленко Сергій Гаврилович. – К., 2002. – 19 с.

292. Адміністративне право України : підруч. / за ред. Битяка Ю. П. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

293. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов [3-е изд., пересмотр. и доп.] / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

294. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. [2-е вид., перероб. і допов.] / Ківалов С. В., Біла Л. Р. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 312 с.

295. Кравець Є. Національна безпека України: механізм дії права в умовах надзвичайних ситуацій / Є. Кравець // Право України. – 1998. – № 8. – С. 67–74.

296. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-е г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 652 с.

297. Архипова Н. А., Кульбаба В. В. Управление в чрезвычайных ситуациях : учеб. пособие. – М. : Рос. гос. гуманитар. ун-т, 1994. – 196 с.

298. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.

299. Чмига В. О., Клименко Н. Г., Орел М. Г. Діяльність органів державної влади у сфері цивільного захисту : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Чмиги. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 152 с.

300. Хміль Г. Комплексна оцінка техногенної та природної безпеки України в регіональному вимірі / Г. Хміль // Надзвичайна ситуація. – 2005. – № 5. – С. 52 – 55.

301. Берлач А. І. Адміністративне право України : [навч. посіб. для дист. навч.] / А. І. Берлач – К. : Ун-т «Україна», 2005. – 472 с.

302. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков. – [2-ге вид., допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

303. Адміністративне право України. Загальна частина : навчальний посібник / [за заг. ред. О. І. Остапенка]. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ, 1999. – 332 с.

304. Забарвний Г. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Забарвний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. – К. : Вид. Паливода А. В., 2003. – 212 с.

305. Продайко С. В. Адміністративне право України в питаннях і відповідях : [навчально-практичний посібник] / С. В. Продайко, В. К. Шкарупа. – Одеса : Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, 2004. – 151 с.

