

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**МУРАВИЙОВА ІРИНА АНАТОЛІЇВНА**

УДК 342.95(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ  
ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ  
НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **І. А. Муравйова**

**Київ–2026**

## АНОТАЦІЯ

**Муравйова І. А. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2026.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягала в з'ясуванні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму, що слугувало підґрунтям вироблення відповідної концепції, а також пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Аргументовано, що державну політику слід розуміти як специфічний вияв легітимної та легальної суспільної діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної влади в межах їх законодавчо визначеної компетенції, виникає як відповідь на суспільні потреби й запити і спрямовується на досягнення суспільного спокою та благополуччя, має загальнообов'язковий характер і забезпечується силою державного впливу аж до примусу.

Встановлено, що мета введення надзвичайного стану полягає в тимчасовому запровадженні спеціального правового режиму для нейтралізації реальної загрози життю людей або конституційному ладу, яку неможливо усунути звичайними засобами, із застосуванням законних і пропорційних обмежень, спрямованих на швидке відновлення повного обсягу конституційного правопорядку та прав і свобод людини.

Здійснено систематизацію видів надзвичайного стану, зокрема: 1) за походженням (генезисом) загрози: природного характеру; техногенного

характеру; соціально-політичного характеру; воєнного характеру; 2) за масштабом поширення: об'єктовий рівень; місцевий рівень; регіональний рівень; державний рівень; 3) за характером наслідків: з людськими жертвами; з матеріальними збитками; з екологічними наслідками; комбіновані (поєднання кількох факторів); 4) за тривалістю: короткочасні (години – кілька діб); середньої тривалості (тижні); довготривалі (місяці); 5) за швидкістю розвитку: раптові (імпульсні); поступові (повільні).

Констатовано, що сучасний стан науково-теоретичного опрацювання проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану можна схарактеризувати як такий, що має фрагментарний і несистемний характер. У більшості комплексних монографічних досліджень, які тією чи іншою мірою стосуються державної політики у сфері цивільного захисту населення, лише частково та переважно поверхнево розглядаються нормативно-правові, організаційно-управлінські, інституційні, матеріально фінансові та інші аспекти здійснення державної політики саме в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

З'ясовано, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану – це нормативно визначена, ієрархічно та функціонально впорядкована сукупність органів державної влади (різних рівнів), органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, спеціалізованих служб, підприємств, установ, організацій і посадових осіб, які в межах наданих їм законом прав та обов'язків забезпечують формування, координацію, прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію загроз, що стали підставою для введення надзвичайного стану, а також на відновлення нормального функціонування публічної влади й суспільних відносин.

Встановлено, що повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це встановлений і підкріплений державними гарантіями обсяг юридично визначених суб'єктивних прав та обов'язків органів публічної влади, які спрямовані на прийняття, організацію та забезпечення виконання рішень, необхідних для реагування на загрози, стабілізації суспільних відносин і захисту конституційного ладу в умовах особливого правового режиму.

Зауважено, що повноваження Президента України в умовах надзвичайного стану мають не лише процедурний, а й системоутворюючий характер, оскільки він, окрім застосування передбачених законом інструментів, забезпечує цілісність правового режиму, визначаючи баланс між необхідністю оперативного реагування на загрозу та дотриманням конституційних гарантій. Надзвичайний стан функціонує як правовий режим саме через його акт волевиявлення, що робить Президента центральним суб'єктом конституційного механізму кризового управління.

Акцентовано увагу на тому, що значення взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану полягає в такому: 1) забезпечує узгодженість дій суб'єктів різного рівня, запобігає хаосу та дублюванню повноважень; 2) дозволяє мінімізувати втрати (людські, фінансові, матеріально-технічні) та стабілізувати ситуацію; 3) підвищує ефективність управлінських рішень на всіх рівнях; 4) зменшує ризики зловживань владою; 5) системна взаємодія створює умови для переходу від кризового режиму до стабільного розвитку.

Аргументовано, що процедурний блок елементів механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану охоплює сукупність юридично визначених алгоритмів, стадій та управлінських дій, через які реалізується досліджуваний спеціальний правовий режим і забезпечується узгоджена діяльність органів публічної

влади. Так, якщо інституційний блок відповідає на питання «хто діє», то процедурний – «як саме діє система» в умовах кризового управління.

Доведено, що правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становлять нормативно закріплене зовнішнє вираження практичної діяльності громадян та інститутів громадянського суспільства щодо реалізації власного права впливати на процес формування та реалізації державної політики в умовах досліджуваного правового режиму.

З'ясовано, що гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це система правових меж, процедурних запобіжників та інституційних механізмів, які забезпечують збереження реального впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на діяльність органів публічної влади в умовах спеціального правового режиму, не допускаючи концентрації влади в одного із суб'єктів державної влади.

Обґрунтовано, що екологічно-техногенна політика – це регламентований законодавством стратегічний курс діяльності держави, який спрямовано на забезпечення високого рівня охорони навколишнього природного середовища, виявлення, попередження та мінімізацію впливу на нього наявних факторів технологічного прогресу людства, а також створення умов здорової життєдіяльності нації.

Аргументовано положення про те, що соціально-гуманітарна політика України в умовах правового режиму надзвичайного стану трансформується з програмно-стратегічної в кризово-адаптивну модель управління. Її реалізація спрямована на забезпечення безперервності соціальних виплат, функціонування системи соціальних послуг, підтримку внутрішньо переміщених осіб, сімей загиблих, осіб з інвалідністю та інших вразливих категорій населення в умовах різкого зростання соціальних ризиків і бюджетних обмежень.

Зазначено, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень і прискорює адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини.

Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану визначено як систему фундаментальних, основоположних, нормативно врегульованих вихідних ідей, відповідно до яких організовуються умови та забезпечується реалізація внутрішньої державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану.

Наголошено на тому, що екологічно-техногенна політика – це регламентований законодавством стратегічний курс діяльності держави, спрямований на забезпечення високого рівня охорони навколишнього природного середовища, виявлення, попередження та мінімізацію впливу на нього наявних факторів технологічного прогресу людства, а також створення умов здорової життєдіяльності нації.

Акцентовано увагу на тому, що соціально-гуманітарна політика України в умовах правового режиму надзвичайного стану трансформується з програмно-стратегічної в кризово-адаптивну модель управління. Її реалізація спрямована на забезпечення безперервності соціальних виплат, функціонування системи соціальних послуг, підтримку внутрішньо переміщених осіб, сімей загиблих, осіб з інвалідністю та інших уразливих категорій населення в умовах різкого зростання соціальних ризиків і бюджетних обмежень.

Констатовано, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень і прискорює адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини.

Прогнозування ризиків настання надзвичайних ситуацій та управління такими ризиками визнано обов'язковим і вкрай необхідним елементом механізму цивільного захисту населення, а також фактором, що впливає на формування державної політики в основних галузях національного господарства.

Зауважено, що політичні чинники, які впливають на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану: визначають інтенсивність роботи та відповідальність представників публічної влади в питанні формування та реалізації державної політики; впливають на стан і форми взаємовідносин між громадянським суспільством та владними інституціями; обумовлюють авторитет і стабільність публічно-політичного центру влади тощо.

Сформульовано висновок про те, що культурні чинники – це досить широкий спектр умов і факторів, які певною мірою охоплюють більшість сфер суспільного життя, однак загалом серцевину (сутнісний стрижень) цього явища становить сукупність матеріальних і духовних надбань та цінностей суспільства, які відображають соціальні й духовні цінності, переконання, світоглядні ідеї, норми, звичаї та традиції населення, які у своїй сукупності вказують на спосіб життя населення, як загалом, так і його окремих груп, верств, прошарків, виражають ставлення людей до їх минулого, сьогодення та майбутнього. Ключовими культурними

чинниками є мова, релігія, історія, традиції та звичаї, мистецтво, наука й освіта.

**Ключові слова:** державна політика, адміністративно-правові засади, правовий режим, надзвичайний стан, мета, умови, стан дослідження, нормативно-правові засади, суб'єкти, повноваження, взаємодія, механізм, правові форми, гарантії, економічна політика, екологічна політика, соціально-гуманітарна політика, ветеранська політика, принципи, зовнішня політика, європейська інтеграція, євроатлантична інтеграція, зарубіжний досвід, тенденції, реформування.



## SUMMARY

**Muraviova I.A. Administrative and legal foundations for implementing State policy under a state of emergency.** – *Professional scientific paper as manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2026.

The Thesis provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which lies in clarifying the essence, content, and features of the administrative and legal foundations for the implementation of State policy under the legal regime, which formed the basis for the development of the relevant concept, as well as proposals and recommendations for improving administrative legislation in this area.

It has been argued that State policy should be understood as a specific manifestation of legitimate and legal social activity carried out by public authorities within the limits of their legally defined competence, arising in response to social needs and demands and aimed at achieving social peace and prosperity, is of a general mandatory nature and is ensured by the power of State influence up to coercion.

It has been established that the purpose of the state of emergency is to temporarily introduce a special legal regime to neutralize any real threat to human that cannot be eliminated by ordinary means, with the application of lawful and proportionate restrictions aimed at the rapid restoration of the full constitutional order and human rights and freedoms.

The types of emergencies have been systematized, in particular: 1) by the origin (genesis) of the threat: natural; man-made; socio-political; military; 2) by scale of spread: facility level; local level; regional level; national level; 3) by nature of consequences: with human casualties; with material damage; with

environmental consequences; combined (combination of several factors); 4) by duration: short-term (hours – several days); medium duration (weeks); long-term (months); 5) by speed of development: sudden (impulsive); gradual (slow).

It has been established that the current state of scientific and theoretical research on the formation and implementation of State policy under a state of emergency can be characterized as fragmentary and unsystematic. In most comprehensive monographic studies that, to one degree or another, concern State policy in the field of civil protection of the population, only partial and, for the most part, superficial consideration is given to the regulatory, legal, organizational, managerial, institutional, material, financial, and other aspects of the implementation of the State policy specifically under a legal regime of a state of emergency.

It has been stated that the system of actors implementing State policy under the legal regime of a state of emergency is a normatively defined, hierarchically and functionally ordered set of State authorities (at various levels), local government bodies, military formations, law enforcement agencies, specialized services, enterprises, institutions, organizations, and officials who, within the limits of their legal rights and obligations, ensure the formation, coordination, adoption, and implementation of management decisions aimed at preventing, localizing, and eliminating threats that have led to the introduction of a state of emergency, as well as at restoring the normal functioning of public authority and social relations.

It has been noted that the powers of State authorities to implement State policy in a state of emergency are the scope of legally defined subjective rights and obligations of public authorities, established and supported by State guarantees, aimed at adopting, organizing, and ensuring the implementation of decisions necessary to respond to threats, stabilizing social relations, and protecting the constitutional order under a special legal regime.

It has been noted that the powers of the President of Ukraine in a state of emergency are not only procedural but also systemic in nature, since he does not

simply apply the instruments provided for by law but ensures the integrity of the legal regime, striking a balance between the need for a rapid response to the threat and compliance with constitutional guarantees. The state of emergency functions as a legal regime precisely because of its act of will, which makes the President the central actor of the constitutional mechanism of crisis management.

Emphasis has been placed on the fact that the importance of interaction between entities implementing State policy in a state of emergency lies in the following: 1) it ensures coordination between entities at different levels, preventing chaos and duplication of powers; 2) it minimizes losses (human, financial, material, and technical ones) and stabilizes the situation; 3) it increases the effectiveness of management decisions at all levels; 4) it reduces the risks of abuse of power; 5) systematic interaction creates conditions for the transition from a crisis mode to stable development.

It has been argued that the procedural block of elements of the mechanism of interaction between actors implementing State policy in a state of emergency covers a set of legally defined algorithms, stages, and management actions through which the special legal regime under study is implemented and the coordinated activities of public authorities are ensured. Therefore, if the institutional block answers the question «who acts», then the procedural one responds the question «how exactly does the system act» under conditions of crisis management.

It has been established that the legal forms of public participation in the implementation of State policy under a state of emergency are normatively provided external expression of the practical activities of citizens and civil society institutions in exercising their right to influence the process of forming and implementing State policy under the legal regime under study.

It has been stated that the guarantees of public participation in the implementation of State policy under a state of emergency are a system of legal limits, procedural safeguards, and institutional mechanisms ensuring the preservation of the real influence of citizens and civil society institutions on the

activities of public authorities under a special legal regime, preventing the concentration of power in one of the subjects of State power.

It has been substantiated that environmental and technogenic policy is a strategic course of State activity regulated by law, aimed at ensuring a high level of protection of the natural environment, identifying, preventing, and minimizing the impact of existing factors of technological progress of humanity on it, as well as creating conditions for the healthy life of the nation.

It has been noted that Ukraine's social and humanitarian policy under the legal regime of a state of emergency is transforming from a programmatic and strategic model to a crisis-adaptive model of governance. Its implementation is aimed at ensuring the continuity of social payments, the functioning of the social services system, and support for internally displaced persons, families of the deceased, persons with disabilities, and other vulnerable categories of the population in conditions of sharply increasing social risks and budgetary constraints.

It has been proven that the implementation of social, humanitarian, and veteran policies under a state of emergency acquires qualitatively new characteristics due to a combination of security challenges, resource constraints, and the need to preserve basic social guarantees. A state of emergency transforms public administration mechanisms, increases the centralization of decision-making, and accelerates administrative procedures, but does not abolish the State's obligations to ensure social human rights.

It has been established that the principles of implementing domestic State policy under a state of emergency legal regime are a system of fundamental, basic, normatively regulated initial ideas, according to which conditions are organized and the implementation of domestic State policy is ensured during a state of emergency legal regime.

It has been emphasized that environmental and technogenic policy is a strategic course of State activity regulated by law, aimed at ensuring a high level of

protection of the natural environment, identifying, preventing, and minimizing the impact of existing factors of technological progress of humanity on it, as well as creating conditions for the healthy life of the nation.

Attention has been drawn to the fact that Ukraine's social and humanitarian policy under the legal regime of a state of emergency is transforming from a programmatic and strategic model to a crisis-adaptive model of governance. Its implementation is aimed at ensuring the continuity of social payments, the functioning of the social services system, and support for internally displaced persons, families of the deceased, persons with disabilities, and other vulnerable categories of the population in conditions of sharply increasing social risks and budgetary constraints.

It has been established that the implementation of social, humanitarian, and veteran policies under the legal regime of a state of emergency is taking on qualitatively new characteristics due to a combination of security challenges, resource constraints, and the need to preserve basic social guarantees. The state of emergency transforms public administration mechanisms, increases the centralization of decisions, and accelerates administrative procedures, but does not abolish the State's obligations to ensure social human rights.

It has been argued that forecasting the risks of emergencies and managing such risks is a mandatory and extremely necessary element of the civil protection mechanism, as well as a factor influencing the formation of State policy in key sectors of the national economy.

It has been noted that political factors influencing the implementation of State policy under the legal regime of a state of emergency: determine the intensity of work and responsibility of public authorities in the formation and implementation of State policy; influence the state and forms of relations between civil society and government institutions; determine the authority and stability of the public-political center of power, etc.

It has been argued that cultural factors are a fairly broad spectrum of conditions and aspects that, to one degree or another, cover most areas of public life, but in general, the core (essential core) of this phenomenon is a set of material and spiritual achievements and values of society reflecting social and spiritual values, beliefs, worldview ideas, norms, customs, and traditions of the population, which together indicate the way of life of the population as a whole and its individual groups, strata, and layers, and express people's attitudes toward their past, present, and future. Key cultural factors are language, religion, history, traditions and customs, art, science, and education.

**Keywords:** State policy, administrative and legal foundations, legal regime, state of emergency, purpose, conditions, state of research, regulatory and legal foundations, actors, powers, interaction, mechanism, legal forms, guarantees, economic policy, environmental policy, social and humanitarian policy, veteran policy, principles, foreign policy, European integration, Euro-Atlantic integration, foreign experience, trends, reform.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:*

*Статті в періодичних наукових фахових виданнях України:*

1. Yarmol L., Dolynska M., Stetsyuk N., Andrusiak I., **Muraviova I.** Legal security of environmental safety under the conditions of marital state in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2022. № 5. P. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2022-5/110> (**Scopus**).
2. Муравйова І.А. Стан дослідження проблем формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 874–876.
3. Муравйова І.А. До проблеми визначення системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 627–630.
4. Муравйова І.А. Система нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 847–849.
5. Муравйова І.А. Повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 615–621.
6. Муравйова І.А. Поняття надзвичайного стану як особливого правового режиму. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 770–775.
7. Муравйова І.А. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024 № 3(85). С. 313–318.
8. Muraviova I. Purpose and Conditions for the Introduction of a State of Emergency. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 108–112.
9. **Муравйова І.А.**, Ювсечко Я. В., Морська Н. Л. Принципи правової держави у глобалізованому світі: важливість та шляхи впровадження. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 11 (39). С. 712–725.

10. Муравйова І.А. Правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 589–595.

11. **Муравйова І.А.**, Шведенко П.Ю., Дубович О.В. Правова держава як гарант прав людини: виклики сьогодення і перспективи розвитку. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 1517–1528.

12. Муравйова І.А. Реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. № 1(46). С. 115–119.

13. Муравйова І.А. До характеристики механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 2. С. 815–820.

14. Муравйова І.А. Особливості реалізації соціально-гуманітарної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. №4 (49). С. 180–183.

15. Муравйова І.А. Реалізація економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 632–638.

16. Муравйова І.А. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 6. С. 702–707.

17. Муравйова І.А. До проблеми визначення поняття «державна політика в умовах дії надзвичайного стану». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 113–117.

18. Муравйова І.А. Досвід США та Канади щодо формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 10. С. 535–538.

19. Муравйова І.А. Реалізація ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правові новели*. 2025. № 27. С. 250–256.

20. Муравйова І.А. До проблеми визначення чинників, які впливають на



реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 2. С. 216–218.

***Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:***

21. Hnatyshena I., Petrenko O., Bezhenar I., Yemelyanova Y., **Muraviova I.** Methods of Using Educational Video Materials in Teaching Foreign Languages in the Conditions of Distance Learning. *World Journal of English Language*. 2023. Vol. 13. No. 4. P. 29–36. doi:10.5430/wjel.v13n4p29 (**Scopus**).

22. Zarosylo V., Karelova H., Kaplya O., Denisova I., **Muravyova I.** Legal Measures in Ukraine to Restrain the Spread of the Coronavirus Disease. *Bratislava Law Review*. 2023. № 7(1). P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.1.349>. (**Scopus**).

***Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

23. Муравйова І.А. Поняття та особливості системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ 14–15 листоп. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134–136.

24. Муравйова І.А. До проблеми класифікації видів надзвичайного стану. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

25. Муравйова І.А. Поняття взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

26. Муравйова І.А. Гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

27. Муравйова І.А. Культурні чинники, що впливають на реалізацію державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

28. Муравйова І.А. Місце міжнародних документів в системі правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

29. Муравйова І.А. Вплив економічних чинників на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 140–143.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ВСТУП.....                                                                                                                                  | 22  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ<br>ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ НАДЗВИЧАЙНОГО<br>СТАНУ .....                         | 38  |
| 1.1. Становлення та розвиток адміністративно-правових засад реалізації<br>державної політики в Україні .....                                | 38  |
| 1.2. Поняття, сутність і зміст державної політики в умовах дії надзвичайного<br>стану як об'єкт адміністративно-правового регулювання ..... | 64  |
| 1.3. Мета, види й умови введення надзвичайного стану .....                                                                                  | 80  |
| 1.4. Стан дослідження проблеми формування та реалізації державної<br>політики в умовах правового режиму надзвичайного стану .....           | 92  |
| 1.5. Нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії<br>правового режиму надзвичайного стану .....                     | 110 |
| Висновки до розділу 1 .....                                                                                                                 | 123 |
| РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ<br>ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ<br>НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ .....     | 132 |
| 2.1. Система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового<br>режиму надзвичайного стану .....                             | 132 |
| 2.2. Повноваження органів державної влади щодо реалізації державної<br>політики в умовах дії надзвичайного стану .....                      | 146 |
| 2.3. Механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії<br>надзвичайного стану .....                                   | 160 |

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.4. Правові форми та гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану .....            | 173 |
| Висновки до розділу 2.....                                                                                                            | 186 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВНУТРІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ .....                   |     |
| 199                                                                                                                                   |     |
| 3.1. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану .....                           | 199 |
| 3.2. Реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану .....                                           | 211 |
| 3.3. Реалізація економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану.....                     | 223 |
| 3.4. Реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану.....                    | 237 |
| Висновки до розділу 3.....                                                                                                            | 251 |
| РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ .....                        |     |
| 257                                                                                                                                   |     |
| 4.1. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.....                         | 257 |
| 4.2. Забезпечення національних інтересів, суверенітету та безпеки України в зовнішній політиці в умовах дії надзвичайного стану ..... | 268 |
| 4.3. Європейська та євроатлантична інтеграція України в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.....                          | 282 |

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану .....                                                                      | 296 |
| Висновки до розділу 4.....                                                                                                                                        | 309 |
| РОЗДІЛ 5. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ....     |     |
| 5.1. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану та можливості його використання в Україні.....   | 314 |
| 5.2. Проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та шляхи їх розв’язання .....                         | 330 |
| 5.3. Основні тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в дії умовах правового режиму надзвичайного стану ..... | 345 |
| Висновки до розділу 5.....                                                                                                                                        | 361 |
| ВИСНОВКИ .....                                                                                                                                                    | 371 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....                                                                                                                                  | 385 |
| ДОДАТКИ .....                                                                                                                                                     | 423 |

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сучасний етап розвитку державності характеризується зростанням кількості кризових явищ, що мають комплексний, багатовимірний та часто непередбачуваний характер. Природні катастрофи, техногенні аварії, масові заворушення, терористичні загрози, пандемії та інші надзвичайні події зумовлюють необхідність оперативного реагування з боку держави шляхом запровадження спеціальних правових режимів. Одним з ключових інструментів забезпечення публічної безпеки та відновлення конституційного порядку в таких умовах є правовий режим надзвичайного стану, що передбачає тимчасове обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина, а також розширення повноважень органів державної влади.

В умовах дії надзвичайного стану державна політика набуває особливого характеру: її реалізація відбувається в стислих часових межах, за підвищеної динаміки управлінських процесів та за умов посиленого контролю за дотриманням принципів законності, пропорційності й обґрунтованості втручання у сферу прав людини. Саме адміністративно-правові механізми забезпечують нормативну визначеність, процедурну впорядкованість і легітимність управлінських рішень, що приймаються в кризових ситуаціях. Таким чином, дослідження адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану є важливим як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Окремі проблемні питання, присвячені реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя, у своїх наукових працях розглядали: А. В. Антонов, В. І. Андріяш, Т. А. Авакян, Ю. А. Бовтрук, Н. В. Бондарчук, Т. М. Брус, С. С. Волинець, Ю. В. Гаруст, Є. А. Гетьман, О. П. Дем'янчук, О. В. Джафарова, С. М. Домбровська, Є. В. Дуліба, Н. А. Железняк,

Я. Ф. Жовнірчик, Г. М. Зайкіна, О. С. Заржицький, А. О. Зубко, О. О. Іляшко, С. І. Киреєв, Л. С. Клименко, А. Є. Коссе, Б. А. Кормич, Є. В. Красняков, В. В. Ксендзук, В. І. Курило, К. М. Куркова, О. В. Лаврук, І. М. Лопатченко, Л. І. Луценко-Миськів, П. С. Лютіков, А. А. Манжула, С. О. Мосьондз, В. Ю. Оксінь, І. В. Орлов, Є. В. Перегуда, В. М. Рижих, В. Є. Романов, О. М. Рудік, О. С. Руданецька, В. П. Садковий, Є. Ю. Соболю, Л. В. Сорока, В. О. Храмов, Т. Ю. Цуркан, Р. В. Шаповал, К. В. Шкарупа, О. М. Штирьов, Є. Ю. Яковчук та багато інших. Водночас, попри значний теоретичний доробок, у науковій літературі на сьогодні недостатньо опрацьованим залишається питання дослідження адміністративно-правових засад реалізації державної політики саме в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Таким чином, необхідність забезпечення ефективної реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану, а також наявність низки прогалин і недоліків правового та організаційного характеру в цій сфері, обумовлюють актуальність і своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021; Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, введеної в дію Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021; Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року та операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2027 роках, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 року № 1209-р; Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, затвердженої Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021. Робота також узгоджується з положеннями Закону України «Про Основні засади

(стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. Крім того, дисертація підготовлена відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб за допомогою сучасних методів наукового пізнання, спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства, з'ясувати сутність, зміст та особливості адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, на основі чого опрацювати концептуальні засади вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- виокремити етапи становлення та розвитку адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні;
- визначити поняття, розкрити сутність і зміст державної політики в умовах дії надзвичайного стану як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- окреслити мету, види й умови введення надзвичайного стану;
- оцінити стан дослідження проблеми формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану;
- розкрити нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану;
- з'ясувати суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану;
- проаналізувати повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану;



- розкрити механізм взаємодії суб’єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану;
- встановити правові форми та гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану;
- окреслити принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану;
- навести особливості реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану;
- висвітлити специфіку реалізації економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану;
- розкрити особливості реалізації соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану;
- визначити поняття «принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану»;
- обґрунтувати характерні властивості забезпечення національних інтересів, суверенітету й безпеки України в зовнішній політиці в умовах дії надзвичайного стану;
- встановити особливості європейської та євроатлантичної інтеграції України в умовах дії правового режиму надзвичайного стану;
- розкрити напрями реалізації зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану;
- узагальнити зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану та запропонувати можливості його використання в Україні;
- з’ясувати проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та опрацювати концептуальні засади їх вирішення;

– запропонувати стратегічні цілі реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становить сукупність філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, використання яких зумовлене комплексним характером проблематики реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Так, *історико-правовий* метод застосовано для дослідження генези адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні (підрозділ 1.1). *Логіко-семантичний* та *аналітичний* методи використано для визначення поняття, розкриття сутності та змісту державної політики в умовах дії надзвичайного стану як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.2). *Формально-юридичний* метод дав змогу окреслити мету, види й умови введення надзвичайного стану (підрозділ 1.3). За допомогою *бібліографічного* та *систематизаційного* аналізу здійснено оцінку стану наукового дослідження проблеми формування й реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 1.4). Метод *документального аналізу* використано для характеристики нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 1.5). *Структурно-функціональний* метод застосовано для окреслення кола суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 2.1). *Компетенційний аналіз* використано з метою визначення повноважень органів державної влади щодо реалізації державної політики в

умовах дії надзвичайного стану (підрозділ 2.2). *Інституційний підхід* дав змогу розкрити механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики (підрозділ 2.3). *Соціально-правовий* метод дав змогу проаналізувати правові форми й гарантії участі громадськості у відповідних управлінських процесах (підрозділ 2.4). *Аксіологічний* метод використано для визначення принципів реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 3.1). *Функціональний* аналіз сприяв дослідженню реалізації державно-правової та безпекової політики (підрозділ 3.2). *Галузево-правовий* підхід застосовано в межах дослідження економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 3.3). *Соціогуманітарний* аналіз надав можливість розкрити особливості реалізації соціально-гуманітарної та ветеранської політики (підрозділ 3.4). *Доктринальний аналіз* використано в межах визначення принципів реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 4.1). Метод *стратегічного аналізу* уможливив дослідження особливостей забезпечення національних інтересів, суверенітету й безпеки України в зовнішній політиці (підрозділ 4.2). *Інтеграційно-правовий* підхід дав змогу схарактеризувати європейську та євроатлантичну інтеграцію України в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 4.3). *Економіко-правовий* аналіз застосовано для дослідження особливостей реалізації зовнішньоекономічної політики України (підрозділ 4.4). *Порівняльно-правовий* метод використано для узагальнення зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та визначення можливостей його використання в Україні (підрозділ 5.1). *Проблемно орієнтований* аналіз дав змогу з'ясувати проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та запропонувати шляхи їх розв'язання (підрозділ 5.2). Методи *правового моделювання* та *прогнозування* застосовано для окреслення основних

тенденцій реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 5.3).

*Науково-теоретичне підґрунтя* дослідження становлять праці фахівців з галузі адміністративного, конституційного права, а також із філософії, соціології, психології, теорії управління, загальної теорії держави і права та інших галузевих юридичних наук.

*Нормативно-правовою основою* дослідження є Конституція України, міжнародні документи (ратифіковані у встановленому законом порядку), закони України, а також низка підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

*Інформаційну та емпіричну* основу дисертації становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану, довідкові видання та статистичні матеріали.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є першою роботою подібного рівня, у якій наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає в з'ясуванні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та виробленні на цій основі відповідної наукової концепції. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків, зокрема:

*вперше:*

— запропоновано визначення поняття «система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану», яким слід розуміти нормативно визначену, ієрархічно та функціонально впорядковану сукупність органів державної влади (різних рівнів), органів

місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, спеціалізованих служб, підприємств, установ, організацій і посадових осіб, які в межах наданих їм законом прав та обов'язків забезпечують формування, координацію, прийняття і виконання управлінських рішень, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію загроз, що стали підставою для введення надзвичайного стану, а також на відновлення нормального функціонування публічної влади та суспільних відносин;

– узагальнено правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану, до яких зараховано такі: 1) пряма участь громадян у формування державної політики, що охоплює: звернення громадян; електронні петиції; громадські слухання; 2) інституційна (опосередкована) участь через інститути громадянського суспільства, що виявляється в участі представників громадськості в консультативно-дорадчих органах; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади тощо; 3) громадський контроль; 4) участь громадськості в реалізації державних заходів;

– взаємодію суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану визначено як нормативно врегульовану, організаційно впорядковану, цілеспрямовану та ієрархічно організовану систему координаційних, управлінських, інформаційних і ресурсних зв'язків між органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, спеціалізованими службами й іншими залученими інституціями, яка спрямована на оперативне формування та виконання рішень у сфері реалізації досліджуваного напрямку державної політики з метою нейтралізації загроз, мінімізації негативних наслідків і відновлення нормального функціонування суспільства в межах правового режиму надзвичайного стану;

– сформульовано авторське бачення щодо системних проблем ветеранської політики Україна, до яких зараховано такі: по-перше, масштаб

ветеранської спільноти зростає швидше, ніж управлінська спроможність держави; по-друге, існують диспропорції між громадами щодо якості надання послуг; по-третє, наявний кадровий дефіцит у сфері психологічної реабілітації, складність міжвідомчої координації; по-п'яте, частина програм залишається фрагментарною, а механізми оцінки ефективності ще не повністю сформовані;

– виокремлено принцип «незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України у зовнішніх відносинах», відповідно до якого запровадження правового режиму надзвичайного стану не впливає на міжнародну правосуб'єктність України та обсяг її суверенних прав у сфері зовнішніх відносин, адже попри внутрішньодержавну нестабільність або тимчасові обмеження конституційних прав і свобод, Україна зберігає статус повноправного суб'єкта міжнародного права, діє як самостійна та незалежна сторона в міжнародних відносинах і реалізує власні національні інтереси;

– встановлено коло політичних чинників, які впливають на тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Зокрема, вони: визначають інтенсивність функціонування та відповідальність представників органів публічної адміністрації в питанні формування та реалізації державної політики; впливають на стан і форми взаємовідносин між громадянським суспільством та владними інституціями; обумовлюють авторитет і стабільність публічно-політичного центру влади тощо;

*удосконалено:*

– визначення поняття «національні інтереси», яким запропоновано розуміти фундаментальні, життєво важливі суспільні цінності української нації, на основі яких визначаються геополітичні, безпекові, ідеологічні та інші цілі функціонування держави та досягнення яких є підґрунтям добробуту громадян й активного, прогресивного розвитку України навіть в умовах правового режиму надзвичайного стану;

– обґрунтування наукової думки про те, що попри широку систему нормативних документів, які становлять систему нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, практично в жодному з них не знайшло повноцінного висвітлення питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики за відповідним напрямом;

– розуміння поняття «державна політика», яке схарактеризовано як специфічний вияв легітимної та легальної суспільної діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної влади в межах їх законодавчо визначеної компетенції. Ця політика виникає як відповідь на суспільні потреби та запити і спрямовується на досягнення суспільного спокою та благополуччя, має загальнообов'язковий характер і забезпечується силою державного впливу аж до примусу;

– характеристику повноважень органів державної влади в умовах надзвичайного стану, які є необхідним інструментом забезпечення національної безпеки та публічного порядку. Зауважено, що їх ефективність залежить від нормативної визначеності, узгодженості між суб'єктами владних повноважень, ресурсної спроможності та дотримання принципів пропорційності й верховенства права, а отже, подальше вдосконалення законодавства має бути спрямоване на усунення прогалин у регулюванні таких повноважень, чіткішого їх розмежування та зміцнення механізмів контролю за реалізацією владних повноважень у кризових умовах;

– окреслення сутності державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, яка полягає у визначенні та реалізації, відповідно до вимог чинного законодавства, вповноваженими суб'єктами комплексу організаційно-правових, управлінських, правоохоронних та безпекових, фінансових і матеріально-технічних, наукових та освітніх заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості й витривалості, ефективності та

спроможності соціальної системи в особливих (нетипових) обставинах, обумовлених появою та впливом певних загроз і ризиків;

– тлумачення категорії «державно-правова політика», яку слід розуміти як законодавчо регламентований, стратегічний курс діяльності держави щодо забезпечення ефективного та стабільного функціонування вітчизняної правової системи шляхом формування нормативно-правової основи, гарантування прав і свобод людини та громадянина, підтримки законності й верховенства права в усіх сферах суспільно-правових відносин, а також організації функціонування правотворчих інституцій;

– твердження про те, що реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану супроводжується комплексом системних ускладнень, зумовлених різними чинниками, зокрема пов'язаних з обмеженням економічної спроможності держави, що виявляється в скороченні виробничого потенціалу, руйнуванні або пошкодженні інфраструктури, порушенні логістичних маршрутів і дестабілізації експортно-імпортних зв'язків;

*дістало подальшого розвитку:*

– наукова думка про те, що державна економічна політика – це стратегічний, регламентований законодавством України курс діяльності держави, який передбачає управління та регулювання національної економіки з метою забезпечення стабільності її функціонування, а також ефективності та соціальної користі. Така політика є найбільш мінливою з-поміж усіх інших векторів державної діяльності, адже чуттєво реагує на будь-які коливання та зміни в державі й суспільстві. Це зумовлено тим, що на національну економіку впливають значна кількість факторів, які визначають специфіку функціонування банківської, торговельно-господарської, грошово-фінансової та інших комплексних, стратегічно важливих для країни галузей, від яких безпосередньо залежить добробут людей;



– оцінка стану дослідження проблеми формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану, на основі чого констатовано, що для створення та підтримки належного функціонування ефективного механізму здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану слід сформулювати якісні та актуальні концептуальні засади, які мають ґрунтуватися на комплексному й глибокому науково-теоретичному опрацюванні проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії зазначеного правового режиму;

– теза стосовно того, що правовий режим в загальному значенні є важливим засобом (або інструментом) забезпечення необхідного правового порядку упорядкування суспільних відносин щодо функціонування певних об'єктів в окремих сферах, регіонах чи в державі загалом за відповідних обставин, причому правові режими покликані забезпечити належну реалізацію державної політики у відповідних умовах, особливо тих, що виходять за межі, які прийнято вважати нормальними;

– твердження про те, що у сфері реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану принцип законності передбачає: 1) формування та проведення державної політики відбувається виключно в межах чинного законодавства України спеціально уповноваженими суб'єктами; 2) втілення відповідного державного курсу проводиться з огляду на вимоги, а також гарантії захисту прав людини, що передбачені Конституцією, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо; 3) державна політика в обов'язковому порядку має враховувати обмеження та запроваджені на території країни заходи правового режиму надзвичайного стану;

– обґрунтування важливості класифікації видів надзвичайного стану, що зумовлено необхідністю ефективного державного реагування на загрози різного походження й масштабу, а також визначення рівня їх поширення та потенційні наслідки, що є основою для прийняття управлінських рішень.

Завдяки класифікації органи влади можуть встановити компетенцію відповідних структур, визначити обсяг ресурсів, які потрібно залучити, а також забезпечити належну координацію між відповідними службами;

– наукова позиція про те, що ключовим нормативно-правовим актом у сфері формування та реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану є Конституція України, адже це – Основний Закон, головний акт країни, положеннями якого закріплено основи суспільного та державного ладу, територіальний устрій, специфіка правової системи, основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, на забезпечення та захист яких орієнтована діяльність усього державного апарату;

– теза про те, що сучасний етап європейської та євроатлантичної інтеграції України слід схарактеризувати як стратегічно незворотний, але інституційно ускладнений, а надзвичайний правовий режим, що водночас слугує стимулом до прискорення інтеграції та фактором, що ускладнює відповідність класичним критеріям членства. Перспективи подальшого просування європейської та євроатлантичної інтеграції України безпосередньо залежать від результатів війни, стабільності внутрішніх реформ і здатності України поєднати вимоги безпекової мобілізації з принципами демократичного конституціоналізму;

– узагальнення досвіду державної політики США в умовах правового режиму надзвичайного стану, до ключових особливостей якого віднесено: по-перше, надзвичайні повноваження органів публічної адміністрації в США мають нормативно закріплений характер; по-друге, американська модель характеризується виразною роллю федералізму, оскільки значна частина повноважень у сфері реагування на надзвичайні ситуації належить штатам; по-третє, формування та реалізація політики в умовах надзвичайного стану відбувається під постійним судовим контролем; по-четверте, характерною рисою є секторальність надзвичайних режимів; по-п'яте, реалізація державної

політики в умовах надзвичайного стану в США тісно пов'язана з бюджетними та фінансовими механізмами.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень юридичної науки. Всі сформульовані в ньому висновки, пропозиції та рекомендації обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано наукові статті: Yarmol L., Dolynska M., Stetsyuk N., Andrusiak I., Muraviova I. «Legal security of environmental safety under the conditions of marital state in Ukraine» (2022) – авторкою розкрито особливості державної екологічної політики в умовах воєнного стану; Hnatyshena I., Petrenko O., Bezhenar I., Yemelyanova Y., Muraviova I. «Methods of Using Educational Video Materials in Teaching Foreign Languages in the Conditions of Distance Learning» (2023) – авторкою обґрунтовано важливість дистанційного навчання військовослужбовців та ветеранів; Zarosylo V., Karelova H., Kaplya O., Denisova I., Muravyova I. «Legal Measures in Ukraine to Restrain the Spread of the Coronavirus Disease» (2023) – авторкою розкрито повноваження окремих вищих органів державної влади в умовах коронавірусної хвороби; Муравйова І.А., Ювсечко Я. В., Морська Н. Л. «Принципи правової держави у глобалізованому світі: важливість та шляхи впровадження» (2024) – авторкою досліджено етимологію поняття принцип; Муравйова І.А., Шведенко П.Ю., Дубович О.В. «Правова держава як гарант прав людини: виклики сьогодення і перспективи розвитку» (2025) – авторкою досліджено вплив правового режиму воєнного стану у контексті демократичних процесів в Україні. Інші публікації написано та опубліковано автором самостійно. Повторно на захист не виносяться положення, ідеї та висновки дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-правових досліджень, присвячених вивченню адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – для розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких закріплюють адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб’єктів, які відповідають за формування та реалізацію державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану;

– *освітньому процесі* – під час підготовки науково-методичних матеріалів, підручників, навчальних посібників, інших наукових матеріалів, а також проведення занять з дисциплін «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», «Адміністративне право», «Конституційне право», «Державне управління»; «Публічне адміністрування» та ін. (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація матеріалів дисертації.** Підсумки опрацювання проблеми загалом, окремі її аспекти, отримані узагальнення та висновки було оприлюднено під час участі в науково-практичних конференціях: «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Київ 14–15 листопада 2021 року); «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.); «Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.); «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.); «Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення» (м. Київ, 16–17 квітня 2024 р.); «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну

діяльність» (м. Київ, 4–5 червня 2024 р.); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 4–5 червня 2025 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, поділених на двадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 426 сторінок. Список використаних джерел містить 350 найменувань і займає 38 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

#### **1.1. Становлення та розвиток адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні**

Функціонування та розвиток суспільного життя передбачають наявність відповідних умов, серед яких важливе значення має безпека. Безпека (з англ. safety, security; з фр. securite) – це багатозначний термін, яким позначають стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, спільноти, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [74]. Аналізуючи поняття безпеки у філософському контексті, В. М. Пасічник зазначає, що її сутністю є захист буття особи, сім'ї, нації, людства, їхньої сутності, умов існування, життя загалом. Безпека – це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) від загроз і небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації. Безпеку, як зауважує В. М. Пасічник, можна розглядати як захист таких сфер буття особи, сім'ї, нації та людства: об'єктивно-духовного буття – духовного життя в їх соціальності: духовних цінностей, віри, моралі, ідентичності, культури, менталітету; матеріально-предметного буття – матеріальних умов існування, що забезпечується завдяки діяльності щодо створення необхідних предметів передусім у трудовій, економічній, побутовій сферах буття; суспільно-історичного буття, що охоплює як матеріальні, так і духовні елементи буття – це реальні суспільні й міжнародні відносини в історичному моменті та в певному геополітичному просторі, збереження, розвиток і трансформація наявних держав, країн, цивілізацій; суб'єктивно-особистісного буття – їх життєдіяльності з неповторним

індивідуальним досвідом, конкретними особистісними виявами буття та розмаїттям, що відбуваються лише з ними [193]. Як слушно зазначає Т. О. Подковенко, безпека є особливою цінністю, яка є однаково бажаною для конкретного індивіда, групи людей і суспільства загалом [205, с. 258]. Це суб'єктивна потреба, яка може стосуватися різних типів суб'єктів, від окремих осіб до численних соціальних груп, охоплюючи організаційні структури (інститути), що представляють як окремих осіб, так і різні соціальні групи (держави, нації, міжнародну систему). Безпека – це екзистенційна потреба, тобто пов'язана з існуванням конкретного суб'єкта. Ця потреба має комплексний характер і охоплює задоволення таких специфічних потреб, як: існування (виживання/самозбереження), цілісність, ідентичність, незалежність, спокій та гарантії подальшого функціонування та розвитку. У загальносуспільному значенні Т. О. Подковенко розглядає безпеку як задоволення потреб існування, виживання, визначеності, стабільності, цілісності, ідентичності, незалежності, захисту певного рівня та якості життя. Безпека як першочергова потреба людей і соціальних груп водночас є основною потребою держав і міжнародних систем, оскільки її відсутність викликає занепокоєння й відчуття загрози. Зазначені дефініції поняття «безпека» розуміють як синонім відсутності загроз, захисту від загроз, а також визначеності, що виникає внаслідок відсутності загроз та ефективних заходів щодо їх запобігання чи усунення [205, с. 259]. Безпеку таких суб'єктів, як нація й держава, як зазначає Т. О. Подковенко, слід тлумачити як здатність гарантувати існування (держави як інституту, нації як етнічної групи, біологічного виживання населення), територіальну, політичну незалежність, внутрішню стабільність, певний рівень та якість життя [205, с. 260]. Безпека в соціальному контексті, як вважає І. Ф. Корж, означає збалансований стан функціонування соціальної системи (людини, держави, світового співтовариства), антропогенних, природних систем тощо, за якого людина завдяки знанням про навколишнє природне середовище й

тенденції його розвитку своїми діями спроможна своєчасно виявити та мінімізувати негативний вплив наявних і потенційних загроз або уникнути їх, що своєю чергою надає їй можливість зберігати систему своїх цінностей і забезпечувати подальший їх розвиток [111, с. 71]. Потреба забезпечення безпеки, як стверджують М. М. Коба, О. В. Коба, належить до основних мотивів діяльності суспільства. Генеза безпеки, як акцентують правники, пов'язана з природою існування людини, її біологічним інстинктом самозбереження. На початкових етапах соціального співжиття безпека була головним чинником виживання *homo sapiens* як біологічного виду. Протягом усієї історії людство намагається захистити себе від чинників можливої руйнації усталених форм життя, розробляючи для цього ті чи інші безпекові механізми [101, с. 40]. На думку дослідників, найбільш продуктивними підходами до розуміння безпеки як соціальної інституції є статичний, що ґрунтується на визначеності стану захищеності певного суб'єкта/об'єкта (їх систем), а також діяльнісний, що ґрунтується на ідеї обумовленості стану безпеки рівнем протидії загрозам, методами та засобами їх реалізації. У такому контексті слід виокремити такі тлумачення поняття «безпека»: а) як діяльність, що сприяє збереженню функцій суб'єкта; б) як діяльність щодо виявлення та нейтралізації небезпек; в) як діяльність щодо відтворення характеристик суб'єкта, що зазнали шкоди в результаті дії чинників небезпеки [101, с. 42]. Своєю чергою В. О. Храмов визначає безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [316]. Безпека, як зауважує Д. Я. Кучма, – це стан відсутності будь-якої загрози; це характеристика соціальної системи, яка формується на основі різних аспектів: 1) як об'єктивна характеристика зовнішніх умов середовища нашого життя й діяльності, що припускає наявність небезпеки, спрямованої зовні на систему, безпеку якої хочуть забезпечити, тобто джерело небезпеки й об'єкт, який піддається їй, видаються розділеними, а в описі системи акцентується на об'єкті, який



вимагає захисту; у цьому описі фіксується: захищеність об'єкта від викликів, ризиків, небезпек і загроз; стан об'єкта, у якому йому не може бути завдано суттєвих збитків або шкоди; стан стійкого існування (розвитку) об'єкта, за якого вірогідність небажаної зміни будь-яких характеристик (параметрів) його життєдіяльності (функціонування) невелика; прийнятний рівень небезпеки (прийнятний ступінь захищеності від загроз), залежний від витрат на обмеження дії чинників, які ініціюють небезпеку; здатність об'єкта, явища або процесу зберігати свої основні характеристики (параметри), сутність у разі негативних дій з боку інших об'єктів, явищ або процесів; незаподіяння іншим об'єктам значного збитку або шкоди; 2) як психологічна реакція людини на зовнішні умови свого існування, які оцінюють як безпечні/небезпечні на основі чуттєво-емоційного їх сприйняття та які переносяться на умови середовища (об'єкти), що оцінюються як їх об'єктивна характеристика; 3) як відносини всередині різних систем людської діяльності, у межах яких поєднуються джерело небезпеки й об'єкт, який їй піддається; взаємодія діяльнісних структур породжує небезпеки та загрози в результаті дефіциту засобів і методів роботи в управлінні цими системами безпеки, і внаслідок цього пов'язується з методологічним забезпеченням управління й діяльності та здібностями управлінця (політика) усувати утруднення, які виникають на практиці [69, с. 59].

З огляду на зазначене, можемо констатувати, що безпека є складним і багатоаспектним поняттям, яке має об'єктивну й суб'єктивну, динамічну та статичну складові, може тлумачитися і як стан, і як функція, і як система. Тобто безпека – це відсутність факторів, що загрожують певним цінностям і (або) встановленому порядку, передбачають ризики їх порушення, руйнації, знищення.

Безпека є необхідною умовою нормального існування й належного розвитку суспільства як системи, адже, як слушно зауважує Г. П. Ситник, це певний стан системи, за якого вона зберігає цілісність, стійкість

(стабільність), здатність до ефективного функціонування та прогресивного розвитку, отже – можливість надійного захисту всіх її елементів (підсистем) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій. З огляду на це можемо стверджувати, що безпека суспільства – це такі умови (стан), за яких передусім забезпечуються свобода вибору шляху подальшого буття, самовдосконалення й розвитку суспільства, або ж для їх захисту є адекватні засоби. Особиста безпека є також певним станом самопочуття індивіда, який характеризується його впевненістю (інтуїтивною чи такою, що ґрунтується на достовірних знаннях) у тому, що немає небезпеки для його життя та майна або є відповідні для цього засоби захисту [268, с. 23].

З огляду на це можемо зауважити, що в кожній сучасній державі зосереджують увагу на питаннях забезпечення безпеки та створюють відповідні механізми реагування на певні загрози, небезпеки й виклики, з метою стабілізації ситуації у випадку появи відповідних загроз, викликів і підтримки нормального суспільного життя в умовах протидії певним небезпекам. Одним з таких механізмів є правовий режим надзвичайного стану. Правовий режим, як зазначає І. О. Соколова, – це соціальний режим певного об'єкта, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів, головна особливість якого полягає в тому, що він створюється, закріплюється, регулюється правом і заснований на праві. Правовий режим характеризується не лише спрямованістю правового регулювання, а й ступенем його сприятливості або несприятливості для інтересів різних суб'єктів права, а тому й жорсткості юридичного регулювання, є особливою атмосферою, специфічною формою, підсистемою правового регулювання. Правовий режим, як зауважує дослідниця, спрямований упорядковувати соціальні ситуації та процеси, є своєрідним різновидом правового стану. Він є виявом нормативності права на вищому рівні, тому що забезпечує стійке нормативне регулювання певних суспільних відносин, сприяє оптимальному використанню конкретних об'єктів права.

Важливе значення в правовому режимі має законність, яка опосередковує всі його рівні [270, с. 9]. З огляду на це, І. О. Соколова дійшла слушного висновку, що правовий режим необхідно розуміти як засновану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності [270, с. 9]. Аналізуючи поняття та сутність правового режиму, Л. В. Вакарюк стверджує, що правовий режим не відповідає жодній стадії правового регулювання, він охоплює всі його стадії, створюючи та забезпечуючи сприятливі умови для ефективного переходу від однієї стадії механізму правового регулювання до іншої. Правовий режим є гарантом державної політики, яку проголошує та проводить держава на певному етапі її історичного розвитку. Правовий режим є виявом (реакцією) держави на характер правового життя суспільства [35, с. 226]. Своєю чергою В. В. Галуцько та ін. тлумачать адміністративно-правовий режим як правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення й формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові межі та спеціальні органи управління [6, с. 218]. Адміністративно-правовий режим є правовою формою динаміки адміністративно-правових відносин у часі та просторі, що має визначену мету регулювання та яка забезпечена комплексом правових засобів [127, с. 73].

Отже, правовий режим є важливим засобом (або інструментом) забезпечення необхідного правового порядку здійснення суспільних відносин щодо певних об'єктів, в окремих сферах, регіонах чи в державі загалом у відповідних обставинах. Правові режими спрямовані на забезпечення

належної реалізації державної політики у відповідних умовах, особливо тих, що виходять за межі, які вважають нормальними. Для ефективного реагування на такі умови й обставини, які передбачають певні виклики, ризики, загрози для інтересів держави й суспільства, а також прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, запроваджують режим надзвичайного стану.

Формувати правові засади здійснення державної політики в умовах надзвичайного стану українська влада почала практично одразу після проголошення незалежності України. 26 червня 1992 року Верховна Рада України прийняла закон «Про надзвичайний стан» № 2501-XII, у якому було закріплено, що надзвичайний стан – це передбачений Конституцією України особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, підприємств, установ і організацій, який тимчасово допускає встановлені цим законом обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод громадян, а також прав юридичних осіб та покладає на них додаткові обов’язки. Правовий режим надзвичайного стану спрямовано на забезпечення безпеки громадян у разі стихійного лиха, аварій і катастроф, епідемій і епізоотій, а також на захист прав і свобод громадян, конституційного ладу в разі масових порушень правопорядку, що створюють загрозу життю та здоров’ю громадян, або в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства. Метою введення надзвичайного стану, відповідно до закону, є якнайшвидша нормалізація обстановки, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав юридичних осіб, нормального функціонування конституційних органів влади, органів місцевого й регіонального самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства. У законі також було передбачено, що надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим [239]. Умови, підстави й порядок

введення в дію правового режиму надзвичайного стану було викладено в розділі 2 Закону України «Про надзвичайний стан» (1992 року). За законними підставами надзвичайний стан на всій території України або в окремих її місцевостях вводиться постановою Верховної Ради України з негайним повідомленням Президента України або Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України [239]. Найбільш важливими в контексті досліджуваної проблематики є положення зазначеного закону, які стосуються діяльності органів публічної влади в умовах дії режиму надзвичайного стану, а також заходів, які реалізуються в цей період, які й відображали особливості державної політики в особливих умовах, унаслідок яких був запроваджений досліджуваний паровий режим. Наприклад, у Законі України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 року № 2501-ХІІ було зафіксовано, що державна політика в період дії надзвичайного стану не може суперечити принципу недискримінації на підстави національної, мовної, статевої, релігійної приналежності чи з огляду на соціальне походження. Усі особливі заходи органів публічної влади мають бути обґрунтовані об'єктивним станом справ і гострою потребою вирішення надзвичайної ситуації, однак вони не можуть посягати на фундаментальні соціальні цінності. У згаданому Законі також було передбачено можливість певних змін обсягу повноважень суб'єктів публічної влади, а також системи владного підпорядкування в період дії правового режиму надзвичайного стану, а саме: Верховна Рада та Президент України можуть зупинити на час дії надзвичайного стану будь-яке рішення органів місцевої державної адміністрації та місцевого й регіонального самоврядування, що діють на території, де введено надзвичайний стан. В умовах надзвичайного стану органи, що здійснюють управління на відповідній території, можуть наділятися надзвичайними повноваженнями для проведення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку й законності, а також ліквідації загрози

безпеці громадян. Органи державної виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування території, на якій введено надзвичайний стан, можуть бути поставлені в пряму підпорядкованість Президенту України [239].

Заходи, які можуть бути реалізовані за необхідності в період дії правового режиму надзвичайного стану, було структуровано в Законі України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 року № 2501-XII залежно від підстав для введення цього правового режиму. Ці заходи могли передбачати певні зміни в державній правоохоронній, дозвільній, господарській і промисловій, міграційній та іншій політиці. Як правило, ці зміни пов'язані із запровадженням певних обмежень щодо прав і свобод фізичних осіб та прав колективних суб'єктів, встановлення посилених вимог щодо функціонування дозвільної системи, умов виробництва тощо. Усі ці заходи є необхідними для мобілізації ресурсів і спрямування державної політики в напрямі максимальної ефективності протидії відповідним загрозам і небезпекам.

Для формування системи цивільної оборони країни український парламент 28 жовтня 1992 року ухвалив постанову № 2746-XII, якою затвердив Концепцію Цивільної оборони України, у якій було сформульовано визначення надзвичайної ситуації як порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат [232]. У цій Концепції зазначено, що забезпечення цивільної оборони передбачає здійснення державної політики з протидії надзвичайним ситуаціям. Цивільна оборона України – це система спеціально утворюваних державою органів управління, сил і засобів для організації та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного,

екологічного, природного та воєнного характеру [232]. Важливість і цінність цієї Концепції полягала в тому, що вона закріплювала найважливіші (найпринциповіші) засади організації та функціонування адміністративно-правового механізму попередження надзвичайних ситуацій, а також протидії їх наслідкам у разі їх настання. Виокремимо перелік завдань, представлених у цій Концепції, а саме: запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного походження та запровадження заходів щодо зменшення збитків і втрат у разі аварій, катастроф, значних пожеж та стихійного лиха; оповіщення населення про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний часи та постійне його інформування про обстановку; захист населення від наслідків аварій, катастроф, значних пожеж, стихійного лиха та застосування засобів ураження; організація й проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у районах лиха й осередках ураження; створення систем управління, оповіщення та зв'язку, спостереження й контролю за радіоактивним, хімічним і бактеріологічним зараженням, підтримання їх готовності для сталого функціонування в надзвичайних ситуаціях мирного й воєнного часів; підготовка керівного складу органів управління та сил цивільної оборони, навчання населення вмінню застосовувати засоби індивідуального захисту й діяти в надзвичайних ситуаціях у мирний і воєнний часи [232]. Зазначені завдання засвідчують розуміння владою необхідності створення особливого підходу до здійснення державної політики у випадку настання надзвичайних ситуацій. Також у цій Концепції окреслено основні моменти організації та функції системи суб'єктів здійснення державної політики з протидії надзвичайним ситуаціям. Цивільна оборона України, відповідно до положень концепції від 1992 року, формувалася за такою схемою: органи державної виконавчої влади й управління, до компетенції яких належали функції, пов'язані з безпекою та захистом населення, попередженням, реагуванням і діями в надзвичайних ситуаціях; органи повсякденного управління

процесами захисту населення в складі центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, управління та підприємств; сили й засоби, призначені для виконання завдань цивільної оборони, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт; фонди фінансових, медичних і матеріально-технічних ресурсів, передбачені на випадок надзвичайних ситуацій; системи зв'язку, оповіщення й інформаційного забезпечення [232]. Крім того, у Концепції закріплено декілька ключових рівнів управління цивільною обороною, а саме: на державному рівні – Штаб Цивільної оборони України зі статусом центрального органу державної виконавчої влади, у межах якого провідні посади комплектуються військовослужбовцями, граничну чисельність яких визначає Кабінет Міністрів України (далі – КМУ); на всіх інших адміністративно-територіальних рівнях – штаби цивільної оборони як органи управління місцевих державних адміністрацій та інших органів державної виконавчої влади й управління; у міністерствах та інших центральних органах державної виконавчої влади, що мають галузеву структуру, штатні підрозділи створюються в разі покладання на них завдань з цивільної оборони, а на підприємствах – відповідно до спеціальних ознак (чисельність працівників, характер виробництва, функціонування у воєнний час) і за спеціальним регламентом про введення штатних працівників цивільної оборони; в інших випадках призначаються штатні працівники або обов'язки з цивільної оборони покладаються на головних інженерів (спеціалістів). У штабах цивільної оборони до району міста, яке належить до її групи, провідні посади комплектуються військовослужбовцями, граничну чисельність яких визначає КМУ. Штаби підпорядковуються Прем'єр-міністру України, керівникові центрального органу державної виконавчої влади, посадовим особам, що очолюють місцеві органи державної виконавчої влади й підприємства відповідно [232]. Зауважимо, що в цій Концепції було передбачено таке: а) суб'єкти здійснення державної політики з питань протидії надзвичайним ситуаціям створюються та функціонують виключно в



межах системи влади, передбаченої Конституцією; б) створення сил цивільної оборони здійснюється за принципом достатності щодо подолання наслідків однієї передбачуваної максимальної аварії, катастрофи, значної пожежі, стихійного лиха відповідної категорії та здатності до негайного реагування на їх виникнення в мирний час і очікувані руйнування та втрати – у воєнний час [232]. Функціональне навантаження щодо здійснення політики з управління цивільною обороною, згідно з концептуальними засадами 1992 року, було розподілено в такий спосіб: загальне керівництво цивільною обороною України здійснює КМУ, а безпосереднє та під час надзвичайних ситуацій – Штаб Цивільної оборони України. Штаб Цивільної оборони України: забезпечує реалізацію заходів щодо захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та очолює діяльність органів правління, військ цивільної оборони й спеціалізованих формувань центрального підпорядкування; у межах компетенції організовує та систематично контролює виконання законодавства України, постанов і розпоряджень КМУ з питань захисту населення, запобігання надзвичайним ситуаціям і дії в разі їх виникнення; координує діяльність органів державної виконавчої влади й управління, що залучаються до виконання завдань, пов'язаних з безпекою населення та забезпеченням його життєдіяльності під час надзвичайних ситуацій [232].

Зміст зазначених концептуальних засад цивільної оборони від 1992 року засвідчує розуміння владою необхідності запровадження спеціального адміністративно-правового механізму реагування на надзвичайні ситуації, який передбачає наявність відповідних уповноважених суб'єктів, здатних з високим рівнем компетентності й ефективності проводити державну політику в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Однак водночас зауважимо, що в Концепції не йдеться про те, що в окремих ситуаціях для протидії надзвичайній ситуації може запроваджуватися цілком конкретний

правовий режим, підстави й порядок уведення якого, а також порядок його здійснення чітко регламентовані в Законі України.

Положення Концепції Цивільної оборони України від 1992 року стали основою для прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 року № 2974-XII. У преамбулі цього Закону було закріплено, що кожен має право на захист свого життя та здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха й на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від КМУ, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівництва підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й підпорядкування. Держава як гарант цього права створює систему цивільної оборони, яка має на меті захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [254]. У цьому Законі деталізовано перелік завдань і систему цивільної оборони, до складу якої мали входити: органи виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких належать функції, пов'язані з безпекою та захистом населення, попередженням, реагуванням і діями в надзвичайних ситуаціях; органи повсякденного управління процесами захисту населення в складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, керівництва підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й підпорядкування; сили та засоби, призначені для виконання завдань цивільної оборони; фонди фінансових, медичних і матеріально-технічних ресурсів, передбачені на випадок надзвичайних ситуацій; системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого належить питання цивільної оборони; курси й навчальні заклади підготовки та перепідготовки фахівців і населення з питань цивільної оборони; служби цивільної оборони [254]. Управлінський механізм цивільною обороною

України, відповідно до Закону від 1993 року, мав такий вигляд: КМУ, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності й підпорядкування. Начальником Цивільної оборони України є Прем'єр-міністр України. Безпосереднє виконання завдань цивільної оборони здійснюється постійними органами управління у справах цивільної оборони, зокрема й створеними в складі підприємств, установ і організацій силами та службами цивільної оборони. Органи управління у справах цивільної оборони, які належать до складу місцевих державних адміністрацій, є підрозділами подвійного підпорядкування [254]. Також у Законі України конкретизовані повноваження органів публічної влади щодо здійснення державної політики під час надзвичайних ситуацій і деякі принципові напрями забезпечення (кадрове й матеріально-технічне) системи цивільної оборони. Наприклад, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого належить питання цивільної оборони: бере участь у реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, а також попередження цих ситуацій; організовує розроблення та здійснення відповідних заходів з цивільної оборони; керує діяльністю підпорядкованих йому органів управління у справах цивільної оборони та спеціалізованих формувань, військами цивільної оборони; здійснює контроль за виконанням вимог цивільної оборони, станом готовності сил і засобів цивільної оборони для проведення невідкладних робіт для попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснює координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад та юридичних осіб щодо ліквідації наслідків надзвичайних

ситуацій техногенного й природного характеру; здійснює оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайної ситуації, забезпечує належне функціонування відомчих територіальних і локальних систем оповіщення; здійснює навчання населення, представників органів управління й сил цивільної оборони з питань захисту та дій у надзвичайних ситуаціях; організовує фінансове й матеріально-технічне забезпечення військ цивільної оборони; створює, відповідно до законодавства України, підприємства з виробництва спеціальної техніки, засобів захисту населення й контролю тощо [254].

Отже, Закон України «Про Цивільну оборону України» від 1993 року став логічним продовженням концептуальних засад цієї оборони, затверджених українським парламентом 1992 року. І хоча в цьому Законі не йдеться про правовий режим надзвичайного стану як такий, згідно з його положеннями, у випадку настання надзвичайних ситуацій органи державної влади (передусім її виконавчої гілки) на всіх рівнях мають бути готові діяти у відповідному порядку та з належним рівнем ефективності задля протидії наявним загрозам, небезпекам і викликам, підтримки стабільності й прогнозованості державної політики, захисту та збереження соціальних цінностей, колективних та індивідуальних прав і законних інтересів.

Важливим етапом у становленні правових засад реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану було прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, низка положень якої стосується правового режиму надзвичайного стану. Ці положення мають фундаментальний (основоположний і визначальний) характер для запровадження й функціонування адміністративно-правових засад запровадження правового режиму надзвичайного стану в країні та реалізації державної політики в його умовах. Зокрема, на найвищому юридичному рівні було проголошено, що конституційні права та свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Таким

випадком є і правовий режим надзвичайного стану. Причому в Основному Законі визначено перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть в умовах зазначеного правового режиму.

Також 1996 року Глава української держави з метою покращення організаційно-інституційної складової національного механізму реагування на надзвичайні ситуації видав Указ «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 26 липня 1996 року № 596/96, у якому йшлося про утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій (далі – МНС) на базі Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та Штабу цивільної оборони України, що ліквідувалися [228]. Положення про новостворене міністерство було прийнято 28 жовтня 1996 року, у якому зазначалося, що МНС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям і реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління й несе відповідальність за її стан і розвиток [235]. У цьому положенні було викладено завдання та функції, а також повноваження МНС України щодо реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану.

У лютому 1998 року положенням «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 16 лютого 1998 року (яке вже втратило чинність) український уряд створив Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка була визначена як постійно діючий орган, який координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення та територій від наслідків

надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання виникненню й реагування на надзвичайні ситуації. Основними завданнями Комісії було визначено: координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту; участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері техногенно-екологічної безпеки; організацію та керівництво проведенням робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій національного та регіонального масштабів, зокрема з транскордонним впливом [214]. Водночас у положенні про цю Комісію містилася диференціація її завдань залежно від умов її роботи, а саме: а) у режимі повсякденної діяльності: готує та подає КМУ пропозиції щодо визначення прав і обов'язків у цій сфері центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій; координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань розроблення й виконання цільових і науково-технічних програм та заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення захисту населення, сталого функціонування господарських об'єктів, зменшення можливих матеріальних втрат і збереження національної культурної спадщини в разі виникнення надзвичайної ситуації; бере участь у розгляді питань щодо створення або припинення діяльності підприємств незалежно від форми власності, що використовують складні й небезпечні технології (хімічні, радіаційні тощо), і подає відповідні пропозиції з цих питань; сприяє розвитку гідрометеорологічних спостережень та прогнозів, державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, системи цивільного захисту населення, форм контролю за функціонуванням потенційно небезпечних об'єктів; здійснює методичне керівництво й контроль за роботою комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та за їх підготовкою до дій у

надзвичайних ситуаціях; здійснює співробітництво з відповідними органами зарубіжних країн і міжнародними організаціями в межах зобов'язань України згідно з міжнародними договорами за дорученням КМУ; здійснює заходи щодо профілактики інфекційних хвороб, локалізації та ліквідації цих захворювань, а також запобігання виникненню випадків масових харчових отруєнь населення; б) у режимі підвищеної готовності: вживає заходів для активізації роботи, пов'язаної з веденням спостереження та здійсненням контролю за станом довкілля, перебігом епідемій інфекційних захворювань і спалахів інфекційних захворювань, масових харчових отруєнь населення, обстановкою на потенційно небезпечних об'єктах і прилеглий до них території, прогнозуванням можливості виникнення надзвичайної ситуації та її масштабів; організовує розроблення комплексних заходів щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення стабільного функціонування господарських об'єктів незалежно від форми власності; забезпечує координацію заходів щодо запобігання виникненню надзвичайної ситуації державного й регіонального рівнів; в) у режимі діяльності у надзвичайній ситуації: забезпечує координацію, організацію робіт і взаємодію функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, а також громадських, міжнародних організацій щодо надання допомоги населенню; організовує роботу, пов'язану з локалізацією або ліквідацією надзвичайних ситуацій державного рівня, зокрема з транскордонним впливом; залучає до виконання робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій необхідні рятувальні, транспортні, будівельні, медичні й інші формування, використовуючи наявні матеріально-технічні, продовольчі та інші ресурси й запаси; взаємодіє з відповідними організаціями країн, територія яких зазнала негативної дії внаслідок надзвичайної ситуації, що виникла в Україні; визначає межі території, на якій виникла надзвичайна ситуація, та організовує визначення розміру шкоди, заподіяної суб'єктам господарської діяльності й населенню внаслідок

надзвичайних ситуацій державного рівня; організовує постійний контроль за станом довкілля на території, що зазнала впливу надзвичайної ситуації державного рівня, обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглий до них території; вивчає обставини, що склалися, та готує інформацію Президентів України та КМУ щодо вжитих заходів, пов'язаних з реагуванням на надзвичайну ситуацію державного рівня та причини її виникнення [214]. З огляду на це, можемо зауважити, що в положенні «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 16 лютого 1998 року (втратило чинність) використовувався термін «режим» для позначення відповідної сукупності завдань і напрямів діяльності, які належить вирішувати уповноваженим суб'єктам залежно від стану й рівня загрози (наявної чи потенційної). Крім того, у положенні про комісію було закріплено функціональні напрями її діяльності, а також повноваження, необхідні для виконання зазначених завдань.

Український парламент 5 березня 1998 року ухвалив Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» № 183/98-ВР, відповідно до якого Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) як координаційний орган з питань національної безпеки й оборони при Президентів України здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Згідно із Законом, РНБО: координує та контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; координує та контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних



прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [248].

Ще одним важливим кроком на шляху формування й розвитку адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії режиму надзвичайного стану є ухвалення постанови «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 3 серпня 1998 року № 1198, у якій визначено принципи створення єдиної державної системи запобігання й реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, основні завдання, склад сил і засобів, порядок виконання завдань і взаємодії структурних підрозділів, а також основні питання функціонування єдиної державної системи [216]. У цьому нормативно-правовому акті визначено склад і структуру зазначеної системи, а також її управлінську складову. Зокрема, у постанові КМУ від 3 серпня 1998 року № 1198 закріплено, що кожний рівень єдиної державної системи має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення та територій від їх наслідків, систему повсякденного управління, сили й засоби, резерви матеріальних і фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення. Координуючими органами єдиної державної системи є: 1) на загальнодержавному рівні: Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення. Крім того, законодавством на той час було передбачено, що в окремих випадках для ліквідації надзвичайної ситуації та її наслідків рішенням КМУ утворюється спеціальна Урядова комісія; 2) на регіональному рівні: комісії Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (регіональні комісії); 3) на

місцевому рівні: комісії районних державних адміністрацій і виконавчих органів рад з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (місцеві комісії); 4) на об'єктовому рівні: комісії з питань надзвичайних ситуацій об'єкта (об'єктові комісії) [216]. Ці комісії (залежно від рівня надзвичайної ситуації) мали забезпечувати безпосереднє керівництво реагуванням на надзвичайну ситуацію або на загрозу її виникнення. Своєю чергою постійними органами управління з питань техногенно-екологічної безпеки, цивільної оборони та з надзвичайних ситуацій є: на загальнодержавному рівні – КМУ та інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють функції згідно з додатком; на регіональному рівні – Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; на місцевому рівні – районні державні адміністрації та виконавчі органи рад, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення; на об'єктовому рівні – структурні підрозділи підприємств, установ та організацій або спеціально призначені особи з питань надзвичайних ситуацій [216]. Зауважимо, що в положенні, затвердженому цією постановою, були визначені конкретні режими функціонування єдиної державної системи запобігання й реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, із відповідним набором завдань і функцій. Зокрема, зазначалося, що залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, може існувати один з таких режимів функціонування єдиної державної системи: режим повсякденної діяльності – за нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної та гідрометеорологічної обстановки (за відсутності епідемії, епізоотії та епіфітотії); режим підвищеної готовності – у разі значного

погіршення виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної та гідрометеорологічної обстановки (з одержанням прогнозної інформації щодо можливості виникнення надзвичайної ситуації); режим діяльності в надзвичайній ситуації – у разі реальної загрози виникнення надзвичайних ситуацій і реагуванні на них; режим діяльності в надзвичайному стані – запроваджується в Україні або на окремих її територіях у порядку, визначеному Конституцією України, та регламентується Законом України «Про надзвичайний стан» [216]. Важливим аспектом положення «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», затвердженого постановою КМУ від 3 серпня 1998 року № 1198, було те, що в ньому зосереджено увагу на особливостях функціонування цієї системи у випадку запровадження правового режиму надзвичайного стану, що регламентується виключно законом, про що не йшлося в попередніх підзаконних актах, які регламентували адміністративно-правові матеріальні та процедурні засади діяльності органів публічної влади в надзвичайних обставинах.

Розширюючи концептуальні засади захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, Президент України видав Указ, яким увів у дію Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [231]. У цьому документі зазначені суттєві на той час недоліки системи реагування на надзвичайні ситуації. Зокрема, йшлося про те, що традиційна орієнтація системи цивільної оборони на вирішення завдань воєнного часу, її відомчий характер не давали змогу створити сталу організаційну структуру, органи управління, сили та засоби, які б сприяли ефективному здійсненню заходів щодо захисту населення в сучасних умовах, наземного прикриття основних регіонів країни. Політичні зміни, значна кількість масштабних катастроф, що сталися останнім часом на території України, зокрема й Чорнобильська, змінили попередню парадигму цивільної

оборони на таку, що ґрунтується на визнанні пріоритету захисту населення та територій від загроз мирного часу й пошуку нової моделі такого захисту з огляду на необхідність переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації.

Забезпечення безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів економіки й національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій повинно розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки та державного будівництва, як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад [231]. У Концепції було визначено, що режими функціонування системи захисту населення та територій у режимі надзвичайного стану передбачає: визначення межі території, на якій виникла надзвичайна ситуація; створення тимчасових надзвичайних органів керівництва на території дії надзвичайного стану в межах системи захисту населення й територій; організація нормального функціонування системи захисту населення або його термінової евакуації з особливо небезпечних територій; організація робіт щодо локалізації або ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; забезпечення стійкого функціонування об'єктів і галузей економіки, першочергового життєзабезпечення постраждалого населення, яке залишилося проживати на території надзвичайного стану; здійснення безперервного контролю за станом довкілля в районі надзвичайного стану, за обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях; встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де запроваджено надзвичайний стан; посилення охорони громадського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та об'єктів господарювання; звітування про розвиток надзвичайних ситуацій вищим органам управління та оповіщення населення [231].

Новим етапом у становленні адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану стало прийняття Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III. Цей нормативно-правовий акт не став кардинальним оновленням зазначених засад у досліджуваній сфері, проте сприяв внесенню певних поліпшень у механізм реалізації державної політики в умовах окресленого правового режиму. Зокрема, були оновлені й уточнені підстави та порядок запровадження правового режиму надзвичайного стану, деталізовано компетенцію суб'єктів, відповідальних за впровадження цього правового режиму та забезпечення державної політики під час його дії, удосконалено коло заходів, що можуть бути запроваджені залежно від підстав введення правового режиму надзвичайного стану, а також перелік гарантій прав і свобод фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах дії зазначеного правового режиму. У законі також було закріплено, що головною посадовою особою, яка здійснює контроль за дотримання прав і свобод людини та громадянина під час дії правового режиму надзвичайного стану, є Уповноважений Верховної Ради України за прав людини. Натомість перевірку й оцінку законності дій органів виконавчої влади в цей особливий період здійснюють КМУ та Рада національної безпеки і оборони України. Щодо відповідальності за порушення вимог і обмежень, обумовлених запровадженням досліджуваного правового режиму, то новий закон на відміну від попереднього вже не містив конкретних складів правопорушень і стягнень за їх вчинення, натомість у ньому закріплено норму про те, що порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом. Перевищення особами, які беруть участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, своїх повноважень, так само як і неправомірне застосування сили під час виконання обов'язків з

охорони громадського порядку, тягнуть за собою відповідальність згідно із законом [246].

Упродовж періоду після прийняття Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», який є чинним і нині, було ухвалено ще низку важливих нормативно-правових актів, зокрема й на рівні законів (наприклад, Закон України «Про Національну безпеку» (2003 та 2018 роки)), що визначають матеріально-правові й процедурні засади організації та функціонування національного механізму цивільно захисту, запровадження якого замість системи цивільної оборони було започатковано з прийняттям 2012 року Кодексу цивільного захисту України [103]. Але в цих нормативно-правових актах немає детальних і змістовних положень з питань правового режиму надзвичайного стану, здебільшого в них містяться банкетні норми, у яких йдеться про те, що особливості або специфіка режиму функціонування органів державної влади, а також вимоги щодо обмежень у цей період визначаються спеціальним законом, тобто законом «Про правовий режим надзвичайного стану».

Отже, можемо констатувати, що становлення адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану було розпочате одразу після проголошення незалежності України, що засвідчило розуміння владою важливості та нагальної необхідності запровадження спеціального організаційно-правового механізму реагування на особливі життєві ситуації, які несуть загрозу проголошеним соціальним цінностям, суспільному благополуччю, державним інтересам на певних територіях чи в масштабах країни загалом, і протидія яким вимагає запровадження нестандартного режиму функціонування органів публічної влади та запровадження додаткових вимог (як правило у формі обмежень й обов'язків) до життєдіяльності громадськості, господарської галузі та сфери обслуговування. Згідно з українським законодавством 90-х років, надзвичайний стан є одним з

важливих елементів цивільної оборони, однак з огляду на специфіку досліджуваного правового режиму більшість нормативно-правових актів зазначеного періоду, у яких визначали засади діяльності системи цивільної оборони, стосувалися умов і порядку реагування влади й суспільства на надзвичайні ситуації, водночас про надзвичайний стан у них або не згадувалося взагалі, або йшлося поверхнево з посиланням на те, що особливості зазначеного стану, зокрема діяльність суб'єктів публічної влади та приватної сфери, регулюються Законом. З одного боку, такий підхід підтверджував винятковість і особливу важливість правового режиму надзвичайного стану, запровадження та забезпечення дії якого має регулюватися виключно спеціальним законом, з іншого – такий закон, хоча й існував, проте був не надто змістовним і чітким у частині врегулювання низки важливих питань, зокрема тих, які стосувалися взаємодії, контролю та координації під час реалізації державної політики в умовах досліджуваного стану.

Наприкінці 90-х початку 2000-х років українське законодавство з питань правового режиму надзвичайного стану та цивільного захисту зазнало певного оновлення та змін, значна частина яких є чинними й нині. Правовий режим був визнаний елементом системи цивільного захисту та забезпечення національної безпеки України, а такі важливі питання, як: підстави запровадження правового режиму надзвичайного стану, порядок функціонування органів державної влади в умовах дії зазначеного правового режиму, набір заходів останнього, перелік гарантій прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб під час здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану координації, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів реалізації державної політики в таких умовах, були врегульовані більш розлого й детального. Проте ці засади мають низку проблем, які, зокрема, виявилися під час протидії поширенню пандемії COVID-19. Детальніше проблеми адміністративно-правового

регулювання реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, а також шляхи їх вирішення буде окреслено в наступних підрозділах цього дослідження.

## **1.2. Поняття, сутність і зміст державної політики в умовах дії надзвичайного стану як об'єкт адміністративно-правового регулювання**

Висвітлюючи проблематику реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану, слід з'ясувати, у чому полягає сутність державної політики та який її зміст у правовій теорії. Термін «політика» (грец. *πολιτική* – самоуправління в полісі, державні та суспільні справи, мистецтво управління державою) має давньогрецьке походження та тлумачиться як діяльність держави, спрямована на забезпечення її могутності. Політику визначали як узагальнення проблем розвитку давньогрецьких правлінь і урядів, а також як одну зі сфер діяльності, що визначає статус індивіда в державі [109]. Як відносно самостійна сфера суспільного життя політика виникла водночас із соціальною, етнічною та релігійною диференціацією суспільства, що було зумовлено ускладненням механізмів матеріального виробництва, культурним прогресом, підвищенням соціальної мобільності суспільства. Унаслідок цих об'єктивних процесів виокремилися групи людей з підвищеною конфліктністю, непримиренністю. А механізми обміну й розподілу у сфері суспільного виробництва, догмати й ідеали релігійної віри, звичаї, традиції та інші регулятори людських відносин виявилися неспроможними ефективно усувати суперечності, що постійно виникали в суспільстві. З огляду на це постала нагальна потреба в соціальній силі, здатній забезпечити реалізацію особистих, групових, суспільних інтересів, регулювання відносин між людьми для збереження цілісності суспільства. Тому політика сформувалася як мистецтво суспільного існування,



необхідний чинник збереження цілісності диференційованого суспільства [15]. Нині, як зауважує Ю. П. Кондратенко, політика є однією зі сфер людської діяльності, спрямованої на реалізацію мети й інтересів задля регулювання різнорівневих взаємин між суспільними групами, державами й народами [109]. У загальному значенні політика, на переконання В.С. Лісового, є діяльністю, що має на меті регулювання взаємин між людьми для забезпечення певного стану деякої суспільної одиниці (суспільного утворення). Політична діяльність пов'язана зі спрямовуванням поведінки та взаємин між людьми в межах різноманітних суспільних (колективних) утворень з метою забезпечити їх певний стан. Здебільшого термін «політика» позначає діяльність, спрямовану на великі суспільні утворення, кордони яких збігаються з державними кордонами [293, с. 494–495]. На думку Ю.С. Шемшученка, політика – це система цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього та зовнішнього життя [316]. «Політика», як зауважують О. В. Бабкіна та В. П. Горбатенко, є одним з найбільш неоднозначних термінів. Це виявляється передусім у повсякденному житті, коли політикою визначають будь-яку цілеспрямовану діяльність: мистецтво управління суспільством, громадську активність, сферу задоволення амбіційних і користолюбних прагнень людей тощо. Фахівці слушно акцентують, що неоднозначність уявлень про політику пов'язана зі складністю й багатоаспектністю її виявів [15]. Проаналізувавши численні дослідницькі підходи, О. В. Бабкіна та ін. дійшли висновку, що в різних наукових тлумаченнях політика постає як одна зі сфер життєдіяльності суспільства; система певних суспільних відносин, взаємодія класів, націй, держав між собою та з владою; сукупність дій, заходів, установ, за допомогою яких узгоджуються інтереси різних верств населення; прагнення здобуття та використання державної влади, цілеспрямованого впливу на неї; участь у справах держави, у визначенні форм, завдань, змісту її діяльності; наміри, мета та способи дій правлячої еліти та її оточення;

вияви хитрощів, обережності, таємничості, ухильнянь, обачності [15]. Водночас така варіативність інтерпретації політики не є вичерпною й не охоплює всю багатоманітність її визначень, а лише відображає найважливіші з них. З огляду на це, О. В. Бабкіна та В. П. Горбатенко пропонують розуміти політику як одну з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства, взаємин різних соціальних груп та індивідів щодо утримання й реалізації влади задля здійснення своїх суспільно значущих інтересів і потреб, вироблення обов'язкових для всього суспільства рішень [15].

Аналізуючи сутність і зміст поняття «політика», О. І. Крюков окреслює такі його трактування: 1) цілеспрямована діяльність у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, яка пов'язана з боротьбою за здобуття або утримання державної влади як знаряддя регулювання та формування цих взаємовідносин; певна частина, програма або напрям такої діяльності; 2) сукупність засобів (інструментів) і методів (технік) для реалізації певних інтересів, тобто для досягнення певних цілей (у певному соціальному середовищі); 3) сфера боротьби за владу з метою реалізації певних інтересів і цілей. Дослідник зауважує, що в сучасних умовах політика – це багатоаспектне та складне явище в суспільному житті. Сучасне значення політики формується в процесі розвитку, існування та зіткнення кількох підходів або позицій. Сутність одного з підходів до визначення політики полягає в ідентифікації останньої із соціальним явищем влади. Найчастіше політику в такому контексті визначають як відносини у сфері державної влади, її організації, напрямів діяльності. Деякі філософи тлумачать політику як сукупність думок і теорій, що протиборствують і стосуються основних принципів уряду або різних адміністративних систем, які змагаються одна з одною за важелі влади, заради найбільшого блага нації [69, с. 531–532]. Розглядаючи дослідницькі підходи українських науковців до розуміння політики, О. В. Лаврук зазначає, що вчені по-різному характеризують це поняття як сферу професійної діяльності органів

державної влади, а саме: а) як сферу відносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; б) як суспільну науку, що вивчає політичні інституції, принципи й поведінку влади; в) як напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо; г) як певний напрям дій, обраний заради вигідності, зручності. Загалом, як зазначає О. В. Лаврук, у політиці простежуються й спеціальні дії, спрямовані на досягнення мети або реалізацію інтересів [131, с. 258–259]. Водночас С.М. Приходько акцентує, що політика має важливе значення для суспільної системи. Політика є складовою суспільного життя, яка здійснює управління суспільством і на цій основі спрямовує його функціонування, зосереджує зусилля людей на досягнення їхніх спільних цілей. Таке призначення політики є суспільно зумовленим і пояснюється низкою причин. Кожне суспільство є сукупністю різних соціальних суб'єктів, які прагнуть реалізувати свої інтереси. Цей процес передбачає перетинання їхніх інтересів і напрямів діяльності. У разі неврегульованості цієї взаємодії можливі суперечності, протистояння й навіть конфлікти. Тому для стабільного функціонування суспільства необхідна діяльність, яка забезпечуватиме підпорядкування окремих індивідуальних і групових інтересів певним спільним цілям, а також збереження цілісності об'єктивно неоднорідного суспільства [211, с. 6]. З огляду на зазначене С. М. Приходько доходить висновку, що політика як вид діяльності об'єктивно буде здійснюватися там, де є спільна діяльність, спрямована на досягнення спільних цілей, узгодження окремих інтересів. Отже, у широкому значенні політику можна визначити як певний вид соціальної діяльності в різних сферах. Вона спрямована на врегулювання та впорядкування відносин у цих сферах, створення оптимальних умов для їх нормального функціонування, яке досягається шляхом встановлення певних правил, норм, традицій соціального порядку. У вузькому значенні це поняття безпосередньо

стосується державного управління [211, с. 6]. Тривалий час виявом політики, як акцентує С. М. Приходько, було протистояння різних соціальних груп у процесі реалізації своїх інтересів і цілей та боротьби за оволодіння необхідними для цього соціальними ресурсами, зокрема державною владою. У ХХ ст. практичне життя, розвиток теоретичної думки призвели до наукового переосмислення розуміння політики, змінили ставлення до неї. На це вплинули такі процеси: стала складнішою та різноманітнішою структура суспільства; розширилася соціальна база держави; процес досягнення та здійснення влади став прозорішим; з'явився вільний доступ до інформації [211, с. 6]. З огляду на це, визначення політики набуло такого змісту: це діяльність у системі відносин між великими соціальними групами з приводу встановлення та функціонування політичної влади в інтересах реалізації їхніх суспільно значущих потреб [211, с. 6].

Отже, можемо узагальнити, що політика є досить складним і багатоаспектним явищем, значення якого може змінюватися залежно від контексту та сфери застосування, однак вона характеризується як явище, що пов'язане з управлінням суспільними справами в різних масштабах і сферах, з узгодженням суспільних інтересів і розподілом можливостей владного впливу [153]. Попри багатозначність і широту змісту такого явища, як політика, найчастіше її розглядають у контексті державної діяльності та здійсненням публічного (державного й муніципального) управління. Щодо цього О. І. Крюков зауважує, що низка правознавців, політологів вважають найважливішим у політиці будову, устрій державної влади. Визначення політики через державну владу, як акцентує дослідник, відрізняється предметністю з орієнтацією на інструментальну особливість політики й на різні характеристики через інститути, структури політичної влади, використання державної влади для реалізації певної мети. Проте з поділом влади в державі, децентралізацією владних повноважень, розвитком партійних систем, медіа, численних і різноманітних соціальних спільнот,

груп, об'єднаних спільними інтересами, потребами, змістом, політикою, політичне життя уже не зводиться до державної влади. Сфера політики охоплює не лише владні структури, а й усе, що відображає ставлення до них і володіння ними. Отже, політика – особлива діяльність з управління державою, суспільством, організаційна й регулятивно-контролююча сфера суспільства, що здійснює управління економічною, правовою, соціальною, культурною, релігійною сферами тощо [69, с. 532]. Своєю чергою В. С. Лісовий зазначає, що здебільшого політику визначають, ґрунтуючись на понятті держави чи участі в державному управлінні, домагання такої участі та здійснення впливу на державу. Але, на думку вченого, держава є лише одним з типів політичних установ, отже, поняття політики має бути підставовим (базовим) щодо поняття держави, а не навпаки [293, с. 494]. Водночас В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус визначають державну політику як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність уряду щодо певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [262, с. 7]. Державна політика має складний та інтерорганізаційний характер. В. Є. Романов та ін. акцентують, що небагато рішень щодо тієї чи іншої державної політики приймаються та здійснюються однією організацією або навіть на одному урядовому рівні. Державна політика (як вплив на повсякденне життя суспільства) є підсумком великої кількості програм, законодавчих дій та організаційних взаємодій [262, с. 8]. Державна політика, як зауважує І. В. Розпутенко, – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними метою, напрямками, принципами для вирішення сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності. Державна політика – це пропонувані курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем [69, с. 144–145]. Відповідно до підходу, який

пропонує І. В. Андріяш, державна політика – це оптимальний синтез об’єктивних тенденцій суспільного розвитку та суб’єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика, як зауважує науковець, дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше виникатимуть труднощі під час її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика має бути об’єднувальною силою та спрямованою на позитивний розвиток суспільства. Державна політика, як зазначає І.В. Андріяш, є важливим компонентом життєдіяльності суспільства зі значною кількістю аспектів і характеристик, вона формує відповідну систему й механізми соціально орієнтованого державного управління, тому що спрямована на поліпшенні якості життя громадян і гарантування соціальної стабільності [10]. Політика, як переконує О. В. Лаврук, є особливою сферою для функціонування суспільства, основою здійснення державної влади й управління з прийняття та реалізації державно-політичних рішень. Політика є тим універсальним механізмом, який регулює людські взаємовідносини, пов’язані зі здійсненням державної влади. У середовищі політики функціонують також процеси, що забезпечують формування органів державної влади, здійснення державного управління, прийняття та реалізацію моделі інкрементального процесу прийняття державно-управлінських рішень. З огляду на зазначене, О. В. Лаврук доходить висновку, що державна політика є одним з важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовуються на поліпшення рівня проживання громадян і гарантування соціальної стабільності країни та її регіонів. Водночас державна політика повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв’язування взаємопов’язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на

трансформаційні зміни, які відбуваються в державі й суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною та сприйнятливою для населення [131, с. 260–261]. Державну політику Ю.В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін пропонують тлумачити як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Державну політику, як уточнюють науковці, конструюють для реалізації та не констатують постфактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість [60, с. 8]. Державна політика, як зауважують Ю. В. Ковбасюк та ін., – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу й досягнення конкретних політичних цілей [60, с. 12]. Досліджуючи теоретико-правові основи державної політики, Н. В. Коршунова визначила її як цілеспрямовану, відносно стабільну, свідомо-вольову, правову форму організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур забезпечує вироблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й тактичного управління ними з метою найбільш оптимального узгодження інтересів соціальних суб'єктів [117, с. 9].

Державну політику В. А. Ребкало та В. В. Тертичка визначили як політичний процес, який є послідовним, внутрішньо зв'язаним ланцюгом політичних подій та явищ; це сукупність послідовних дій різних суб'єктів політики, що спрямовані на завоювання, утримання, укріплення й використання політичної влади. Відповідно до цього, як зауважують В. А. Ребкало та В. В. Тертичка, державна політика як процес обов'язково має проходити через певні етапи, стадії (етап усвідомлення проблеми;

розробка порядку денного; формулювання політики; прийняття політичного рішення; впровадження політики; моніторинг (оцінка) політики). Формування політики, на думку вчених, не може здійснюватися миттєво, і будь-яку проблему не можна розв'язати відразу й назавжди – її вирішення неодмінно потребує певної послідовності. Водночас слід зазначити, уніфікація у вирішенні тієї чи іншої проблеми з точки зору витрат і термінів є інколи неможливою, оскільки вони характеризуються різним ступенем гостроти, причинами виникнення, умовами вирішення тощо [61, с. 22–23]. Згідно з підходом, який пропонує І. Петренко, державна політика є діяльністю органів державної влади з управління й керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Важливе значення в державній політиці має структурування інтересів різних груп населення й пошук компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально сприяти суспільному добробуту [195, с. 24]. Також науковець визначає поняття державної цільової програми, яку досить часто розуміють як державну політику у вузькому значенні останньої. Отже, державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації [195, с. 24].

У своїх дослідженнях О. П. Дем'янчук визначає державну політику як програму дій, спрямованих на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети; систему дій, регулятивних заходів,



законів і фінансових пріоритетів з того чи іншого напрямку, проголошену органом влади або його представниками [58, с. 32]. Досліджуючи визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», С. С. Волинець розглядає державну політику у вузькому значенні як комплекс стратегічних завдань і цілеспрямованих заходів, що реалізуються органами державної влади в різних сферах суспільної діяльності. Фахівець окреслює коло характеристик, які дають змогу більш детально усвідомити сутність зазначеного явища (тобто державної політики), а саме: дії, що проголошуються й реалізуються владним органом, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити; реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми всього суспільства або лише певних його сфер і суспільних груп; курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія; рішення щось робити або рішення нічого не робити, яке передбачає, що визначена політика може зумовити певні дії в спробі розв'язати проблему або ж ґрунтуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в межах політики (тобто не зумовити жодних дій); рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка щось зробити, те, що уряд дійсно робить. Крім того, державна політика: зорієнтована на досягнення мети в спробі розв'язати або розглянути певні нагальні й перспективні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві, забезпечити розвиток складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо); здійснюється одним або групою акторів; передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується [42, с. 58–59]. З огляду на це, С. С. Волинець визначає «державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства» як комплекс стратегічних завдань і цілеспрямованих заходів, що реалізуються органами державної влади з метою створення або вдосконалення умов і можливостей для впливу громадян на розвиток держави та суспільства, вирішення соціальних

проблем, задоволення ними власних інтересів і потреб [42, с. 60]. Державну політику Т. А. Авакян розуміє як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність органів державної влади з метою визначення програми поведінки підвладних осіб, яка здійснюється шляхом використання різних засобів і методів для досягнення певних суспільно значущих цілей [2, с. 107–108]. Науковець зосереджує увагу на питанні державної політики у сфері внутрішніх справ, яку пропонує розуміти як певний вид або напрям державної діяльності, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами на засадах верховенства права, законності, відповідальності, ідеалах справедливості, гуманізму з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань і в спосіб, передбачений законом [2, с. 112]. У своїх працях О.В. Лаврук доводить, що державна політика є одним з важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовуються на поліпшення рівня проживання громадян і гарантування соціальної стабільності країни та її регіонів. Державна політика, як акцентує О.В. Лаврук, повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, які відбуваються в державі й суспільстві, бути ефективною (передбачати оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, якість структурування державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів тощо), результативною та сприйнятливою для населення [131, с. 261].

Отже, державна політика – це комплексне явище, яке передбачає низку важливих аспектів (компонентів, характеристик, ознак), а саме:

– вона є специфічним виявом суспільної діяльності. Політика – це не статичне явище й не хаотична сукупність дій чи випадкових поведінкових

виявів, а цільова свідомо-вольова робота, тобто вона має чітке спрямування на отримання конкретних, визначених заздалегідь результатів;

– здійснюється у сфері організації та функціонування державної влади. Державна влада домінує в суспільстві та є основним об'єктом політичної боротьби, адже є вищою владою щодо інших видів влади в усіх громадських утвореннях як за обсягом, так і за засобами впливу. Державна влада – це інструмент забезпечення існування держави й досягнення її мети через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту й реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Вона має такий рівень повноважень і норм, що дають змогу утвореним нею суб'єктам здійснювати мобілізацію ресурсів, розподіляти між різними групами людей та індивідами суспільні цінності в межах досягнення загальних цілей та інтересів. Завданням державної влади є забезпечення наявними засобами стабільності в суспільстві, збереження суспільного спокою та вдосконалення суспільних відносин [136, с. 181–182; 69, с. 143]. Тобто державна політика – це виявлення державної влади в її динаміці, практичному втіленні. Ця політика є основною формою реалізації в суспільному житті владної волі держави [153];

– метою державної політики в демократичній державі є вирішення суспільно значущих питань (розв'язання проблем, забезпечення задоволення потреб, врегулювання й узгодження інтересів тощо) задля досягнення та підтримки бажаного рівня суспільного благополуччя [153];

– державна політика формується й реалізується переважно органами державної влади та посадовими особами, які наділені для цього необхідним обсягом і характером владних повноважень, що, з одного боку, зобов'язують цих суб'єктів діяти відповідним чином, а з іншого – надають їм можливість здійснювати певний вплив (аж до примусу в разі необхідності) на підвладних суб'єктів задля забезпечення належної реалізації державної політики.

Державна політика формується й реалізується відповідно до механізму організації державної влади, який закріплений у Конституції України. Тобто кожен представник публічної влади бере участь у здійсненні державної політики лише тією мірою та формою, які відповідають його місцю й ролі в механізмі держави, визначеному чинним законодавством [153];

– державна політика – це не абстрактні рішення та проголошення намірів про дії, а реальні заходи політико-правового, організаційно-управлінського, фінансово-економічного, матеріально-технічного, соціального, культурного, освітнього й іншого характеру, що розробляються та реалізуються у відповідь на наявні суспільні потреби й запити, а також задля досягнення стратегічних цілей і створення необхідних умов для подальшого розвитку держави [153];

– має правову форму. Державна політика здійснюється в межах правового поля, визначених у Конституції та законах України, має відповідати закріплених у них принципам, цінностям і нормам. Правова форма забезпечує не лише легальність державної політики, а й її загальну обов’язковість [153].

З огляду на це, можемо визначити державну політику як специфічний вияв легітимної та легальної суспільної діяльності, що здійснюється суб’єктами публічної влади в межах їх законодавчо визначеної компетенції, виникає як відповідь на суспільні потреби й запити та спрямовується на досягнення суспільного спокою й благополуччя, має загальнообов’язковий характер і забезпечується силою державного впливу аж до примусу [153].

Сутність державної політики, на нашу думку, полягає в тому, що вона є специфічною формою вираження державної влади в її функціонуванні. Державна політика є цілеспрямованим виявленням державної волі, яка реалізується за допомогою відповідних методів, засобів і ресурсів, спрямовується на узгодження суспільних інтересів і розв’язання суспільних проблем, забезпечення умов стабільного й послідовного розвитку держави.

Зміст державної політики становить сукупність певних рішень, дій і заходів, які передбачають визначення: пріоритетів і перспектив державної політики як загалом, так і окремих сфер та галузей суспільного життя; завдань, що потребують виконання на шляху до мети, а також необхідних засобів і ресурсів для ефективного їх виконання; форм і методів діяльності; відповідальних осіб за здійснення окремих напрямів та аспектів державної політики. Зауважимо, що за своєю сутністю державна політика – це не окремі, розрізнені рішення, дії чи заходи, а послідовний тривалий, відносно стабільний процес, що відбувається в декілька етапів, на яких: аналізують суспільні проблеми, розробляють та ухвалюють відповідні рішення для їх врегулювання, здійснюють заходи з реалізації зазначених рішень, оцінюють ефективність і доцільність здійснених кроків. Етапи вироблення й реалізації державної політики змістовно окреслив І. Петренко. Перший етап (ініціювання політики) – це визначення й аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади та розв’язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою. Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення. Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм. Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм. П’ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики [195, с. 24].

Зміст державної політики виявляється в її інструментах, яких є багато, а саме: регуляторні, організаційно-інституційні, матеріально-фінансові, кадрові, освітні, соціокультурні тощо. Застосовуючи комбінації цих інструментів, суб'єкти публічної влади, передусім її виконавчої гілки, формулюють і приймають відповідні рішення, забезпечують їх практичне втілення, контролюють ефективність здійснених заходів, оцінюють їх дієвість і доцільність, а також подальші перспективи реалізації державної політики у відповідній сфері чи галузі. Одним з ключових і важливих інструментів державної політики є державна цільова програма. Саме така програма, як зауважує І. М. Берназюк, є дуже важливим та основним засобом реалізації стратегічного політичного курсу Кабінету Міністрів України. Державна цільова програма як вид стратегічного акта Кабінету Міністрів України – це офіційний ненормативний документ політико-правового характеру, який розробляється урядом або, за його дорученням, іншими органами виконавчої влади, затверджується постановою або розпорядженням Кабінету Міністрів України й у якому визначаються мета, завдання, заходи, спрямовані на їх реалізацію, стратегія досягнення поставленої мети, строки виконання, фінансові й інші необхідні ресурси, суб'єкти, відповідальні за виконання відповідних завдань, визначених у програмі [25, с. 20]. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України й узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Згідно з чинним законодавством, є такі державні цільові програми: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми) – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період

виконання та здійснюються центральними й місцевими органами виконавчої влади; інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки та суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [213]. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. Державну цільову програму розробляють за сукупності таких умов: існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв; наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [213].

Отже, можемо дійти висновку, що державна політика в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є врегульованою засобами права владною діяльністю органів держави та їх посадових осіб, спрямованою на визначення пріоритетних цілей і завдань, напрямів та форм, методів і засобів діяльності державних та муніципальних інститутів в умовах запровадження зазначеного правового стану з метою ефективної протидії чинникам і факторам, унаслідок яких було введено зазначений правовий режим, забезпечення охорони й захисту соціальних цінностей від відповідних небезпек і загроз, стабілізації та підтримки нормального функціонування

суспільного життя у відповідному регіоні (регіонах) чи державі загалом. Сутнісний зміст державної політики полягає у визначенні та реалізації, відповідно до вимог чинного законодавства, уповноваженими суб'єктами комплексу організаційно-правових, управлінських, правоохоронних і безпекових, фінансових та матеріально-технічних, наукових й освітніх заходів, спрямованих на забезпечення стійкості та витривалості, ефективності й спроможності соціальної системи в особливих (нетипових) обставинах, обумовлених появою та впливом певних загроз і ризиків. Правовий характер цієї політики виявляється в тому, що вона формується й реалізується в межах відповідного правового поля суб'єктами, які мають певний правовий статус, що власне й визначає їхні обов'язки та можливості щодо здійснення зазначеної політики, опосередковується системою відповідних правовідносин у межах яких, як правило, і відбувається реалізація правового статусу цих суб'єктів.

### **1.3. Мета, види й умови введення надзвичайного стану**

Запровадження надзвичайного стану є одним з найсерйозніших правових інструментів, якими володіє держава для реагування на кризові ситуації. Оскільки цей режим передбачає можливість тимчасового обмеження конституційних прав і свобод людини, його застосування потребує чіткого нормативного регулювання й наукового осмислення. Тому важливого значення набуває визначення мети, видів і умов введення надзвичайного стану як ключових елементів його правової природи. Зокрема, визначення мети введення надзвичайного стану має ґрунтуватися на правовій природі цього інституту як виняткового засобу реагування держави на кризові обставини. Адже надзвичайний стан не є звичайним інструментом управління, а становить спеціальний правовий режим, що тимчасово змінює



порядок реалізації повноважень органів державної влади. Тому його мета повинна бути сформульована з огляду на конституційні засади функціонування держави, передусім положень Конституції України, які встановлюють принцип верховенства права, пріоритет прав і свобод людини й допустимість їх обмеження лише у випадках, передбачених законом.

З'ясуємо сутність категорії мети. Наприклад, як акцентує М. Й. Варій, мета – це те, чого прагне досягнути людина, для чого вона працює, долаючи труднощі й перешкоди, чого хоче досягти у своїй діяльності. Без мети не може бути свідомої діяльності. Цілі людської діяльності породжуються суспільним життям, умовами, у яких живе людина, і залежать від ролей, які вона виконує, суспільних доручень, від її розвитку й індивідуальних особливостей. З одного боку, мета й мотиви спонукають кожну людину до діяльності, визначають її зміст і способи виконання, а з іншого – вони й формуються в процесі діяльності під впливом умов, за яких ця діяльність відбувається. У процесі діяльності виникають і розвиваються нові потреби й інтереси, ідеали та переконання тощо [36].

У психології, як зауважує С. Д. Максименко, мета – це те, до чого прагне людина, для чого вона працює, за що бореться, чого хоче досягти у своїй діяльності. Мета людської діяльності виникла й розвивалася історично, у процесі праці, її зумовлює суспільне життя, умови, у яких живе людина [81]. Авторський колектив «Енциклопедичного словника з державного управління» пропонує розуміти мету як ідеальне передбачення результату діяльності, що є її регулятором. Для мети характерними є дві особливості: по-перше, мета є моделлю майбутнього результату, початковим образом, до якого рухається об'єкт; по-друге, мета є варіантом задоволення потреби, сформованим з кількох альтернатив. Мету можна розуміти, як зазначають науковці, як сукупне уявлення про певну модель майбутнього результату, який здатний задовольнити початкову потребу за певних реальних можливостей, що оцінюються за результатами минулого досвіду. Водночас

слід розуміти, що мета безпосередньо залежить від потреби та є в цьому процесі її прямим наслідком. Мета виражає активність суб'єкта [69, с. 385].

Отже, мета – це усвідомлений, уявний образ бажаного результату діяльності, на досягнення якого спрямовано дії суб'єкта. Ключовою вимогою до визначення мети має бути її обґрунтованість, тобто вона не може бути декларативною або оціночною. У межах представленої в роботі проблематики мета повинна впливати безпосередньо з характеру й масштабу загрози, яка об'єктивно унеможлиблює функціонування суспільства у звичайному правовому режимі. Вона має бути логічно пов'язаною з тими надзвичайними обставинами, що стали підставою для запровадження режиму, і водночас окреслювати стан, до якого держава прагне повернутися. Такий підхід відповідає вимогам спеціального законодавства, зокрема Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», який визначає цей режим як інструмент усунення загроз і відновлення нормального функціонування органів державної влади та суспільних відносин. Крім того, мета повинна визначатися з позицій принципу пропорційності. Оскільки надзвичайний стан допускає тимчасове обмеження окремих прав і свобод, його запровадження може бути виправдане лише тоді, якщо без встановлення такого режиму досягнення необхідного правового результату є неможливим або суттєво ускладненим. Отже, формулювання мети повинно чітко відображати причинно-наслідковий зв'язок між наявною загрозою та запроваджуваними заходами, щоб забезпечити їхню легітимність і контрольованість.

Зазначимо, що в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплено, що «метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних

прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства» [246]. Запропоноване законодавством визначення мети запровадження надзвичайного стану видається досить розгорнутим та обґрунтованим, однак вона має концептуальні та юридико-технічні неточності, які знижують нормативну якість дефініції та ускладнюють однозначне тлумачення. По-перше, визначення поєднує різноманітні за своєю природою підстави й цілі: з одного боку, йдеться про ліквідацію надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, що належать до сфери цивільного захисту, а з іншого – про відновлення правопорядку в умовах спроб насильницького захоплення влади, що є сферою конституційної безпеки та протидії узурпації державної влади; по-друге, визначення фактично підміняє мету переліком завдань та очікуваних наслідків; по-третє, простежується певна логічна непослідовність, оскільки декларується відновлення конституційних прав і свобод громадян, проте надзвичайний стан за своєю сутністю передбачає тимчасове обмеження окремих прав.

Мета введення надзвичайного стану, на нашу думку, полягає в тимчасовому запровадженні спеціального правового режиму для нейтралізації реальної загрози життю людей або конституційному ладу, яку неможливо усунути звичайними засобами, із застосуванням законних і пропорційних обмежень, спрямованих на швидке відновлення повного обсягу конституційного правопорядку та прав і свобод людини. Зазначене підтверджує, що надзвичайний стан є досить широким за сутністю та змістом явищем, що обумовлює наявність його різновидів, які класифікуються за різними критеріями. Класифікація як одна з методологічних проблем, на переконання О. С. Адамової, має важливе значення в сучасній науці. Класифікація є складним механізмом, природним інструментом пізнання

реальної дійсності, своєрідним джерелом знання про неї. У процесі класифікації пізнаються об'єктивні закономірності, де кожен об'єкт отримує певну правову оцінку (рейтинг). За допомогою класифікації відбувається теоретичне осмислення різних правових явищ і встановлюється їх відповідність емпіричному матеріалу. З огляду на це, можна зробити висновок, що класифікація має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки вона є одним з елементів людської діяльності, зокрема й науковою. Тому перед дослідниками рано чи пізно постане питання про необхідність класифікації певних явищ громадського життя [4, с. 21]. Як акцентує В. Є. Жеребкін, у контексті логіки класифікація є поділом предметів на класи, зробленим у такий спосіб, щоб кожен клас займав щодо інших класів точно визначене й закріплене місце. Класифікація, на думку вченого, є видом поділу поняття, але вона відрізняється від звичайного поділу. Під час класифікації поділ відбувається не за будь-якою ознакою, а за визначальною, такою, що окреслює характер усіх останніх ознак предметів, які класифікуються, і дає змогу встановити для кожного класу чітко визначене, постійне місце серед інших класів. Науковець переконаний, що класифікації бувають природними й допоміжними. Допоміжна класифікація – це розміщення предметів або явищ у певному порядку за зовнішньою ознакою. Природна класифікація – це розподіл предметів або явищ за групами (класами) на основі їхніх суттєвих ознак [78]. Отже, класифікація – це науково обґрунтований процес систематизації явищ, об'єктів або процесів шляхом їх розподілу на окремі групи відповідно до визначених суттєвих ознак і встановлених критеріїв. Вона передбачає логічний поділ за принципом спільності й відмінності, забезпечує впорядкованість знань і створює структуровану систему, у межах якої кожен елемент займає чітко визначене місце. Класифікація використовується в науці, управлінні та практичній діяльності для спрощення аналізу складних явищ, підвищення точності оцінювання й формування ефективних рішень.

Отже, у межах окресленої в роботі проблематики зауважимо, що важливість класифікації видів надзвичайного стану обумовлена необхідністю ефективного державного реагування на загрози різного походження й масштабу, а також визначення рівня їх поширення, та потенційні наслідки, що є основою для прийняття управлінських рішень. Завдяки класифікації органи влади можуть встановити компетенцію відповідних структур, визначити обсяг ресурсів, які потрібно залучити, а також забезпечити належну координацію між відповідними службами. Крім того, виважена й обґрунтована класифікація сприяє об'єктивній оцінці ризиків, прогнозуванню можливих сценаріїв розвитку подій і розробленню превентивних заходів. З огляду на це, класифікація надзвичайних станів є необхідним інструментом системного управління безпекою, мінімізації втрат і забезпечення стабільного функціонування суспільства в умовах кризових ситуацій.

Аналіз наукової літератури й норм чинного законодавства дає можливість сформулювати такий підхід до класифікації видів надзвичайного стану:

1) за походженням (генезисом) загрози:

– природного характеру. Це небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні морські та прісноводні явища, деградація ґрунтів чи надр, природні пожежі, зміна стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність людей, сільськогосподарських тварин, масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміна стану водних ресурсів і біосфери тощо [67];

– техногенного характеру. Це порушення нормальних умов життєдіяльності людей, що виникають унаслідок аварій, катастроф або інших небезпечних подій, пов'язаних з функціонуванням технічних систем, виробництва, транспорту чи інфраструктури. Їх причиною зазвичай стають технологічні збої, зношення обладнання, порушення правил експлуатації,

проектні помилки або людський фактор. Такі події відрізняються від природних надзвичайних ситуацій тим, що їх джерело пов'язане з діяльністю людини та створеними нею об'єктами. До техногенних надзвичайних ситуацій належать, зокрема, великі промислові аварії на хімічних, металургійних чи нафтопереробних підприємствах, вибухи й пожежі на виробництві, аварії на транспорті, зокрема залізничному, авіаційному й морському, а також катастрофи на енергетичних об'єктах [155];

– соціально-політичного характеру, якими є: протиправні дії терористичного й антиконституційного спрямування; здійснення або реальна загроза терористичного акту (збройний напад, захоплення та затримання важливих об'єктів ядерних установок і матеріалів, систем зв'язку та телекомунікації); напад чи замах на екіпаж повітряного чи морського судна; викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден; встановлення вибухових пристроїв у громадських місцях; викрадення зброї, виявлення застарілих боєприпасів; масові заворушення; соціально-політичні конфлікти [296, с. 67];

– воєнного характеру – це особливий вид кризових подій, що виникають унаслідок збройних конфліктів, воєнних дій або застосування зброї та становлять пряму загрозу життю й здоров'ю населення, функціонуванню держави та об'єктів інфраструктури. Вони характеризуються тим, що їх причиною є цілеспрямоване застосування сили однією стороною проти іншої, а масштаби й наслідки часто мають системний і тривалий характер. Такі надзвичайні ситуації можуть виникати під час бойових дій з використанням звичайних видів озброєння, ракетних ударів, артилерійських обстрілів, авіаційних бомбардувань, диверсій, а також у разі застосування зброї масового ураження [155];

2) за масштабом поширення:

– об'єктовий рівень, на якому надзвичайні ситуації виникають і розвиваються в межах одного підприємства, установи чи окремого об'єкта

інфраструктури та не виходять за його територію; їх ліквідація зазвичай здійснюється силами об'єкта із залученням місцевих служб;

- місцевий рівень, на якому надзвичайні ситуації поширюються в межах населеного пункту або територіальної громади, впливають на життєдіяльність значної частини населення й потребують координації дій органів місцевого самоврядування та відповідних служб цивільного захисту;

- регіональний рівень – охоплюють територію однієї чи кількох областей, мають суттєвий соціально-економічний вплив і потребують залучення ресурсів регіональних органів влади й міжобласної взаємодії;

- державний рівень – поширюється на територію всієї країни або має загальнодержавні наслідки;

3) за характером наслідків [155]:

- з людськими жертвами – характеризуються загибеллю або травмуванням людей і мають найвищий рівень соціальної небезпеки, оскільки безпосередньо впливають на життя та здоров'я населення;

- з матеріальними збитками – пов'язані з руйнуванням будівель, інфраструктури, техніки й майна, що спричиняє економічні втрати та порушення нормальної діяльності підприємств або регіонів;

- з екологічними наслідками, які призводять до забруднення довкілля, порушення природних екосистем і можуть мати довготривалий негативний вплив на здоров'я людей і стан природи;

- комбіновані – поєднують кілька видів наслідків, наприклад, людські жертви, матеріальні втрати й екологічну шкоду, що значно ускладнює ліквідацію їх наслідків;

4) за тривалістю: короточасні (години – кілька діб); середньої тривалості (тижні); довготривалі (місяці або роки) [155];

5) за швидкістю розвитку [155]:

- раптові, або імпульсні, надзвичайні ситуації – виникають практично миттєво, без тривалого підготовчого періоду, і характеризуються стрімким

виявом уражальних чинників. До них належать вибухи, аварії, землетруси, обвали й інші події, що відбуваються за короткий проміжок часу та одразу створюють загрозу життю й здоров'ю людей. Їх особливістю є обмежений час для реагування, тому ефективність захисту населення значною мірою залежить від системи оповіщення, готовності служб цивільного захисту й наявності відпрацьованих алгоритмів дій;

– поступові, або повільні, надзвичайні ситуації – розвиваються протягом тривалого періоду – днів, місяців або навіть років – із поступовим посиленням негативних наслідків. Прикладами можуть бути епідемії, посухи, деградація ґрунтів чи техногенні процеси, що повільно призводять до аварійного стану об'єктів. Їх характерною рисою є наявність певного часу для прогнозування й запобігання, однак складність полягає в тому, що небезпека може недооцінюватися через відсутність різкого початку. Такі ситуації потребують системного моніторингу, довгострокового планування та превентивних заходів [155].

Для введення режиму надзвичайного стану необхідні спеціальні умови. Надзвичайний стан може бути введено лише за наявності реальної (тобто такої що вже настала) загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Введення надзвичайного державно-правового режиму є правом, а не обов'язком Президента України, тому навіть якщо є умови для його введення, надзвичайний стан може бути й не оголошено, якщо обстановка може бути нормалізована за допомогою інших термінових організаційних заходів [73]. У кримінології, як зазначає Ю. В. Александров, умова – це явище, яке формує причину або створює можливість її дії, і цей зв'язок з наслідком обумовлений. Функціональний зв'язок явищ полягає в тому, що зміна одних явищ спричиняє зміну інших. Однією з найчастіше використовуваних у кримінології категорій є «причина»: це явище, що безпосередньо зумовлює, породжує інше явище – наслідок. Причина як основа й сутність наслідку є вихідним і визначальним



елементом взаємозв'язку явищ [7]. Отже, умови введення надзвичайного стану – це сукупність передбачених законодавством обставин і юридично значущих фактів, за наявності яких держава має право запровадити особливий правовий режим з метою усунення загроз життю та здоров'ю населення, національній безпеці, конституційному ладу або нормальному функціонуванню органів державної влади, якщо такі загрози не можуть бути нейтралізовані звичайними правовими засобами.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Отже, надзвичайний стан може бути введено в разі:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права та свободи [246]. Вони засвідчують суттєву дестабілізацію суспільних відносин і втрату ефективного контролю над ситуацією з боку правоохоронних органів. Якщо такі дії призводять до реальної загрози життю та здоров'ю громадян, порушення їхніх конституційних прав і свобод та не можуть бути припинені звичайними

правовими засобами, виникає потреба в запровадженні надзвичайного стану як інструменту відновлення публічного порядку;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства [246]. У таких умовах надзвичайний стан є механізмом захисту суверенітету, територіальної цілісності й легітимності органів влади, забезпечуючи можливість оперативного реагування на антиконституційні дії;

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади [246]. У такій ситуації надзвичайний стан слугує правовою основою для відновлення функціонування інституцій, забезпечення виконання законів і стабілізації суспільно-політичної ситуації.

Із зазначеного положення Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» випливає, що надзвичайний стан законодавець розглядає як винятковий правовий механізм реагування держави на загрози, які мають системний, масштабний і дестабілізуючий характер. Його запровадження можливе не за будь-яких кризових обставин, а лише тоді, коли наявні події або процеси виходять за межі звичайних інструментів державного управління та створюють реальну небезпеку для життя й здоров'я населення, конституційного ладу, територіальної цілісності чи функціонування органів влади. Перелік підстав засвідчує, що закон охоплює як природно-техногенні фактори, так і соціально-політичні й безпекові виклики. Це означає, що надзвичайний стан має універсальний характер і може застосовуватися у відповідь як на стихійні лиха чи пандемії, так і на внутрішні загрози державності – масові безпорядки, спроби насильницької зміни влади, терористичні акти або міжетнічні конфлікти. Отже, закон поєднує в одному правовому режимі різноманітні за природою загрози, але об'єднані спільною ознакою – вони порушують нормальне функціонування

суспільства й держави та не можуть бути нейтралізовані звичайними засобами.

За наявності зазначених умов Президент України видає Указ про введення надзвичайного стану, у якому зазначається: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до ст. 4 цього Закону; 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) перелік та межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування й органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що впливають з цього Закону [246]. Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядає Верховна Рада України в невідкладному порядку [246].

Підбиваючи підсумок представленого підрозділу дисертаційного дослідження, узагальнимо, що надзвичайний стан є особливим правовим режимом, що запроваджується державою у виняткових обставинах для забезпечення національної безпеки, захисту життя й здоров'я громадян і відновлення конституційного правопорядку. Його мета полягає не лише в оперативному реагуванні на загрози, а й у створенні правових механізмів для стабілізації суспільних відносин у кризових умовах. Аналіз видів надзвичайного стану засвідчує, що він може застосовуватися залежно від характеру загроз – природного, техногенного чи соціально-політичного походження, а також від масштабу їх поширення. Водночас умови його введення чітко визначаються законодавством і передбачають наявність

реальної, значної й такої, що не може бути усунена звичайними засобами, небезпеки для держави або суспільства. Отже, надзвичайний стан є винятковим інструментом державного реагування, який поєднує посилення управлінських повноважень з необхідністю дотримання конституційних гарантій, що забезпечує баланс між безпекою та правами людини в умовах кризових ситуацій.

#### **1.4. Стан дослідження проблеми формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану**

Досліджуючи правові, зокрема адміністративно-правові, засади державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, важливо зосередити увагу на стані науково-теоретичного опрацювання цієї проблематики, яка вже тривалий час перебуває в полі зору дослідників, однак є актуальною, що обумовлено її багатоаспектністю та глибиною. Вивчення наукового доробку із зазначеної проблематики дасть змогу більш детально визначити зміст і перспективні напрями подальшого вирішення актуальних питань у цій сфері.

Проблеми державної політики завжди перебували й перебувають у фокусі уваги дослідників з різних галузей теорії та практики, зокрема базові (відправні) засади зазначеної політики як соціального явища досліджували та продовжують вивчати фахівці з галузі політології та державного управління. Наприклад, важливий внесок у науково-теоретичне обґрунтування й висвітлення основ проблематики державної політики здійснили: В. Я. Малиновський, В. С. Романов, О. О. Кучеренко, О. М. Рудік, Т. М. Брус, О. Л. Валевський, О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко, В. В. Тертичка, О. Ю. Кондратенко, Ю. В. Ковбасюк, Ю. П. Сурмін, В. А. Ребкало, В. В. Цветков, О. В. Лаврук, С. М. Приходько та ін. Ці дослідники

висвітлювали: історичні аспекти виникнення, становлення й розвитку державної політики як соціального явища; поняття та сутність державної політики, її зміст і суспільне значення; основні етапи та критерії вироблення державної політики; концептуальні засади, моделі й різновиди державної політики; механізм формування та реалізації державної політики того. Однак більшість з цих напрацювань стосуються загальних питань державної політики, і в них переважно не акцентується на особливостях і проблемах організації та реалізації державної політики в окремих сферах і галузях суспільного життя. Значний внесок у розробку й розвиток науково-методологічних засад здійснили правники, які досліджують цю проблематику з огляду на сутність і зміст суспільних відносин, які супроводжують її формування й реалізацію суб'єктів та інститутів, що забезпечують безпосереднє практичне втілення державної політики, а також нормативно-парового врегулювання відносин з формування та реалізації державної політики. Тобто правники вивчають політику переважно не як самостійне суспільне явище, а як принципи, механізми, засоби, процедури й інші аспекти врегулювання тих відносин і процесів, у яких відображено сутнісний зміст державної політики. Правники здебільшого досліджують проблематику правової форми здійснення політики, а також її співіснування та взаємодію з іншими правовими явищами й інститутами. Наприклад, ґрунтовне дослідження загально правових аспектів державної політики в контексті правової теорії здійснила Н. В. Коршунова, яка зазначає, що важливою сферою діяльності суспільства та держави є політика, адже від її виваженості, обґрунтованості залежать процвітання й добробут держави, сталий розвиток і благополуччя суспільства, свобода людини й задоволення її духовних і матеріальних потреб. Становлення демократичної, соціальної та правової держави неможливе без створення й упровадження належної та ефективної політики держави, за допомогою якої вдається вчасно виявляти проблеми в суспільстві, здійснювати їх ефективний аналіз, визначати й

реалізувати оптимальні шляхи розв'язання. За умов глобалізації, переходу від постіндустріального до інформаційного суспільства, розвитку демократії та інститутів громадянського суспільства, інтеграції в міжнародний та європейський правовий простір в Україні набуває поширення така форма організації державної діяльності, як державна політика, що набуває значення форми взаємодії держави й різноманітних інститутів громадянського суспільства, впливу на організацію та діяльність держави демократичних інституцій, демократичного контролю за її діяльністю тощо [117, с. 14]. Наявність широкого кола офіційно визнаних в Україні засад і напрямів державної політики, а також різних наукових позицій учених (зокрема юристів), як зазначає Н. В. Коршунова, зумовлює необхідність і доцільність загальнотеоретичного осмислення державної політики, особливостей її співвідношення з іншими державними й правовими явищами, місця поняття «державна політика» в поняттєво-категоріальному апараті загальної теорії держави та права, спільного й особливого в теоретичній і галузевих юридичних наукових інтерпретаціях державної політики, з'ясування відмінностей у юридичному й політологічному, державно-управлінському, економічному, соціологічному її розуміннях, а також нормативно-правового закріплення державної політики, визначення притаманних їй форм правової конкретизації та реалізації в умовах інтеграції України в міжнародний та європейський правовий простір [117, с. 14]. У своїй праці правознавець: проаналізувала наявні інтерпретації поняття «державна політика» в різних соціально-гуманітарних і галузевих юридичних науках; окреслила структуру та властивості державної політики, а також запропонувала авторське визначення цієї категорії; розглянула критерії класифікації державної політики, визначила правові форми здійснення державної політики тощо [117, с. 17–20]. Загальні засади державної політики (такі як: передумови, поняття, принципи, критерії ефективності, види, суб'єкти здійснення тощо) у контексті правової теорії висвітлювали й інші правники

(М. В. Цвік, О. В. Петришин, Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, С. Д. Гусарев, В. В. Галуцько та ін.), однак, на відміну від Н. В. Коршунової, ці правники не акцентують на проблемних питаннях та аспектах державної політики як правової категорії, а здебільшого описують її сутнісний зміст, значення й механізм здійснення з позиції права та правового регулювання.

Зазначене засвідчує, що опрацювання загальних базисних питань проблематики державної політики як специфічного суспільного явища й особливо важливого різновиду державної діяльності здійснюється переважно представниками теорії управління та політології, водночас правники висвітлюють проблематику державної політики переважно в контексті її формування та реалізації в межах окремої сфери чи галузі суспільних відносин та їх правового регулювання. Наприклад, Л. С. Клименко спрямовує свої наукові пошуки на проблематику державної політики у сфері мови, зазначаючи, що мовна політика держави як багатоаспектна діяльність зосереджує увагу науки, а також є як об'єктом, так і предметом наукових досліджень, зокрема й у галузі юриспруденції. Однак, як слушно зауважує Л. С. Клименко, це питання розглядають здебільшого крізь призму культурної, економічної, лінгвістичної, ідеологічної сфери, а не аналізу правового регулювання мовної політики [99]. З огляду на зазначене, науковець досліджує: значення та зміст поняття «державна мовна політика»; причинно-наслідковий зв'язок між державною мовною політикою та формою державного устрою, а також факторами, які впливають на її формування, визначають мовну ситуацію та мовні відносини в країні; особливості здійснення мовної політики на території українських земель на основі історичних нормативних документів та її значення для змісту й мети мовної політики сучасної Української держави; правовий статус національних меншин у сфері надання й реалізації специфічного права на користування рідною мовою; мовну політику у сфері освіти, що охоплює розкриття мети та принципів, якими керується демократична держава під час її формування в

освітній сфері, моделей її забезпечення, напрямів діяльності з метою її реалізації; державну мовну політику в інформаційній сфері; можливості використання мовного досвіду зарубіжних країн; принципи й напрями реалізації державної мовної політики в Україні; шляхи вдосконалення українського законодавства тощо [98, с. 4–5].

Комплексне та ґрунтовне дослідження державної інформаційної політики та її реалізації в діяльності органів внутрішніх справ України здійснила І. В. Арістова. Дослідниця зауважує, що проблеми утвердження пріоритету людини в економічній, політичній і духовній сферах у сучасний період розвитку українського суспільства значною мірою пов'язані з узгодженням державного управління та правовим регулюванням суспільних відносин в інформаційній сфері. Перехід до інформаційного суспільства вимагає переосмислення, а в окремих випадках і розробки нових механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами, їх об'єднаннями й державою. Методологічні аспекти державної інформаційної політики України, як акцентує І. В. Арістова, потребують коригування державного управління інформаційною сферою, передусім процесу реалізації цієї політики в її пріоритетних і стратегічних напрямках, до яких належить інформатизація правоохоронної діяльності [12, с. 3–4]. Аналізуючи окреслену проблематику, вчена вивчає: інформацію та управління в технічних, біологічних і соціальних системах; чинники впливу на становлення й розвиток інформаційної сфери України та на ефективність державного управління; концептуальні засади й категоріальний апарат проблеми державного управління інформаційною сферою; реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин; організаційно-правові засади щодо якісної нормотворчої та правозастосовної практики органів державної влади; комплексні організаційно-правові заходи щодо інформаційної підтримки підготовки та прийняття управлінських рішень, оперативно-розшукової діяльності, кадрового забезпечення



інформаційної діяльності органів державної влади та реалізації кадрової функції [12, с. 5–6]. З огляду на це, можемо зазначити, що І. В. Арістова, розглядаючи державну інформаційну політику, висвітлює організаційно-інституційні й адміністративно-правові засади, які забезпечують управління органами виконавчої влади у сфері інформаційних відносин.

Організаційно-правові засади участі міністерства юстиції України в здійсненні державної політики вивчала Н. А. Железняк, аналізуючи такі питання: сутність державної правової політики як юридичної категорії; основні напрями здійснення державної правової політики; місце та роль Міністерства юстиції України в забезпеченні реалізації державної правової політики; система правових та організаційних форм у здійсненні державної правової політики; реформування органів юстиції в контексті здійснення сучасної державної правової політики тощо [77, с. 3]. Дослідниця виклала свої міркування та пропозиції щодо: поняття та принципів, основних напрямів і форм державної правової політики, змісту концептуальних засад цієї політики; напрямів удосконалення організаційно-управлінських і законодавчих засад державної правової політики, місця, ролі й проблем діяльності Міністерства юстиції України як одного з основних суб'єктів здійснення державної правової політики [77, с. 4–5].

Водночас Т. Ю. Цуркан зосереджує наукові пошуки на правовій політиці сучасної держави у сфері міграції, акцентуючи, що в Україні тривалий час не було визначеної міграційної політики з чітко обґрунтованими цілями, завданнями, пріоритетами, критеріями її оцінювання, науково обґрунтованими програмами тощо. Це обумовлює наукове осмислення й вирішення проблем державної міграційної політики в контексті правового регулювання [297, с. 3]. У своїй науковій праці Т. Ю. Цуркан: розкриває загальнотеоретичні основи міграційно-правової політики сучасної держави; визначає поняття та складові міграційно-правової політики; досліджує основні фактори, що обумовлюють еволюцію

міграційно-правової політики сучасної держави; аналізує особливості та проблеми нормативно-правового регулювання міграційних процесів на міжнародному, наднаціональному й національному рівнях [297, с. 5–6].

Досліджуючи правові аспекти регіональної екологічної політики, О. С. Заржицький аналізує: науково-практичні засади та юридичну природу політики; визначення поняття екологічної політики й особливості її регулювання; державно-правовий механізм реалізації регіональної екологічної політики; особливості інституційного, організаційно-структурного та функціонально-правового забезпечення регіональної екологічної політики тощо [86, с. 3–4, 7–8]. Учений зосереджує увагу на забезпеченні здійснення екологічної політики в надзвичайних ситуаціях, однак особливості її реалізації в умовах правового режиму надзвичайного стану не розглядає.

Комплексне дослідження організаційно-правових основ політики інформаційної безпеки України здійснив Б. А. Кормич, акцентувавши на: обґрунтуванні важливості й гостроти питання проблематики забезпечення інформаційної безпеки; визначенні поняття та структури, напрямів і форм забезпечення інформаційної безпеки; аналізі нормативно-правової та організаційно-інституційної складової зазначеної безпеки [113, с. 4–6]. Зауважимо, що дослідник, хоч і фрагментарно, утім розглядає забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій і надзвичайного стану. Правник не ставив одним з основних завдань свого дослідження питання забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайного стану, утім неодноразово зауважував, що за наявності зазначеного правового режиму можуть застосовуватися певні особливості (зокрема в частині законодавчого регулювання) її забезпечення.

У науковій праці Т. М. Кравцової йдеться про проблематику адміністративно-правового регулювання здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання. Дослідниця зазначає, що розбудова

державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжується ускладненням процесів у соціальній, економічній і політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов, як зазначає вчена, важливе значення має держава, її механізм, від якого вимагається втілення в життя конституційних принципів свободи особи, приватної власності, підприємництва, справедливості, гуманізму, що є головною умовою формування ринкової економіки, громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави. Важливу роль у забезпеченні цих вимог відіграє державне регулювання господарської діяльності [120, с. 4]. Розробляючи проблематику адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики у сфері господарювання, Т. М. Кравцова досліджувала: місце підгалузі адміністративно-господарського права та її окремого правового інституту державного регулювання господарської діяльності в системі адміністративного права; публічно-правові засади забезпечення господарського порядку в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності; призначення державного регулювання в демократичному суспільстві з ринковою, соціально орієнтованою економікою, його сутність, а також функції регуляторної діяльності держави; місце й роль регулювання як функції державного управління, систему регуляторних органів, їх функціональне призначення та правовий статус щодо здійснення функції регулювання у сфері господарювання; співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, взаємний вплив цих соціальних явищ і залежність правового забезпечення державного регулювання у сфері господарювання від засад єдиної державної регуляторної політики; особливості правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в зарубіжних країнах, його організаційні методи, форми, а також правові принципи здійснення; адміністративно-правову природу державного регулювання, основні

принципи та конституційні положення, що лежать в основі правової регламентації регуляторної діяльності органів виконавчої влади у сфері господарювання. Дослідниця сформулювала низку пропозицій і рекомендації щодо вдосконалення організаційного та правового забезпечення впровадження органами виконавчої влади й місцевого самоврядування засад державної регуляторної політики з метою підвищення ефективності їхньої регуляторної діяльності у сфері господарювання [120, с. 6–8]. Аналізуючи зазначені питання, Т. М. Кравцова розглядає фактори, що впливають на регулювання господарської діяльності, однак не зосереджує увагу на питаннях здійснення зазначеної регуляторної політики в умовах надзвичайного стану, хоча це важливий аспект, а лише зауважує, що акти, прийняті з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації, не належать до регуляторних [120, с. 214].

Аналізуючи проблематику державної міграційної політики в сучасній Україні в контексті адміністративно-правового регулювання, С. О. Мосьондз висвітлює: роль міграційної політики в соціальній політиці, яка здійснюється державою; етапи становлення державної міграційної політики; основні напрями й заходи щодо реалізації державної міграційної політики; нормативно-правову базу державної міграційної політики; стан розвитку інституту юридичної відповідальності у сфері міграції; ефективність практичного здійснення державної міграційної політики [150, с. 6–7]. Вивчаючи цю проблематику та пропонуючи шляхи її розв'язання, С. О. Мосьондз акцентує, що за умови запровадження надзвичайного стану державна міграційна політика набуває певних особливостей, зокрема передбачає запровадження низки обмежень для громадян. Однак учений не досліджує детально реалізацію зазначеної державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Те саме можна сказати й про

монографічне дослідження В. І. Олефіра [186], який, аналізуючи проблематику державної політики в міграційній сфері, зосереджує увагу на тому, що вона набуває певних особливостей в умовах надзвичайного стану і що громадяни потребують особливого захисту з боку держави в таких умовах, однак правник не вдається до більш детального висвітлення цих питань.

Крім зазначених наукових праць з питань державної політики в різних галузях і сферах суспільного життя, є низка українських досліджень, у яких обґрунтовуються та висвітлюються загальні, специфічні й проблемні аспекти адміністративно-правових засад здійснення державної політики в податковій, господарській, інформаційній, фінансовій, правовій, правоохоронній та інших сферах, однак переважна більшість науковців, розкриваючи й аналізуючи основну проблематику, що стоїть у центрі їх наукових пошуків, або не акцентують на її специфіці в контексті дії правового режиму надзвичайного стану, або згадують цей аспект поверхнево, не вдаючись до його правових, організаційно-управлінських та інших деталей.

Водночас, попри зазначене, зауважимо, що в українському науковому просторі є низка наукових праць, які присвячені різним питанням та аспектам цивільного захисту України, зокрема особливостям здійснення правового регулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій та дії правового режиму надзвичайного стану. Причому більшість таких досліджень здійснено на рівні наукових статей, що не сприяє комплексному опрацюванню окресленої проблематики. Також зазначимо, що більшість дослідників висвітлюють питання правового забезпечення відносин і процесів (зокрема управлінського характеру) в умовах запровадження надзвичайних ситуацій. Наприклад, В. М. Комарницький, досліджуючи правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації, окреслює такі питання, як: понятійно-термінологічний апарат; стан правового регулювання відносин у сфері запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям і

ліквідації їх наслідків, а також динаміку його розвитку; рівні й форми правового регулювання зазначеної сфери; аналіз та оцінка діючої системи організаційного забезпечення діяльності у сфері запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям і ліквідації їх наслідків; зміст та особливості правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій; специфіка правового забезпечення економічного механізму вирішення проблем, пов'язаних з негативними наслідками надзвичайних екологічних ситуацій, зокрема особливості фінансування заходів щодо попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, відшкодування шкоди, заподіяної в результаті їх настання фізичним і юридичним особам тощо [106, с. 5–6]. Аналізуючи зазначену проблематику, В. М. Комарницький досліджує питання здійснення державної політики щодо реагування на надзвичайні екологічні ситуації, зокрема він розглядає нормативно-правові й організаційно-інституційні засади механізму регулювання відносин в мовах протидії надзвичайним ситуаціям в екологічній сфері. Правник розглянув недоліки законодавчої регламентації правового режиму зон надзвичай екологічної ситуації, запропонував удосконалення організаційно-правових, економічних та управлінських засобів забезпечення управління суспільними відносинами в зазначених зонах. Крім цього, В. М. Комарницький аналізує правовий режим надзвичайного стану й особливості його правового регулювання, але поверхнево розглядає це питання, зауважуючи на необхідності проведення чіткого розмежування (зокрема на законодавчому рівні) між правовим режимом надзвичайного стану та правовим режимом надзвичайної ситуації. Високо оцінюючи напрацювання дослідника, зазначимо, що це дослідження було проведене понад 10 років тому й значна кількість пропозицій і рекомендацій уже не є актуальними.

Своєю чергою О. Г. Братель також розглядає питання режиму надзвичайних ситуацій, однак у контексті цивільно-правового регулювання. Дослідник зазначає, що здійснення ефективних заходів щодо стабілізації в

Україні економічної, політичної та суспільної сфер життя супроводжується постійними виявами надзвичайних ситуацій, які є невід’ємними компонентами існування людства. Найбільшою мірою їх наслідки позначаються на функціонуванні цивільно-правової сфери країни у формі порушення цивільних прав та інтересів суб’єктів правовідносин. Правник обґрунтовує необхідність розробки й впровадження адекватних механізмів цивільно-правового регулювання наслідків надзвичайних ситуацій і забезпечення ефективного захисту порушених цивільних прав суб’єктів правовідносин. Реалізація окреслених завдань, як зауважує О. Г. Братель, стикається з низкою проблем, зокрема з відсутністю механізмів визначення: розмірів заподіяної шкоди та змісту порушених прав; об’єктивних факторів виникнення зазначених ситуацій і тривалості дії їх наслідків, а також відсутністю відповідної нормативно-правової бази [30, с. 3–4]. Науковець зосереджує увагу на проблематиці нормативно-правового регулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій, пропонує кроки щодо його вдосконалення, однак водночас усі висновки, пропозиції та рекомендації фахівця стосуються цивільно-правових аспектів зазначеної проблематики та, відповідно, державну політику в цій сфері він розглядає лише тією мірою, у якій вона забезпечує врегулювання цивільно-правових наслідків надзвичайних ситуацій.

Зауважимо на наукових напрацюваннях Г. П. Ситника, який, досліджуючи концептуальні й організаційно-правові аспекти державного управління у сфері національної безпеки, акцентує на правовому режимі надзвичайного стану як обов’язковій складовій такої безпеки, однак не вдається до детального висвітлення сутнісного змісту й проблематики законодавчого регулювання цього режиму, а також специфіки здійснення державної політики в таких умовах.

Крім монографічних досліджень, важливим джерелом науково-теоретичних засад окресленої проблематики є наукові статті. Наприклад,

Д. М. Шевчук, аналізуючи проблематику політичного життя й надзвичайного стану, висвітлює способи його визначення, а також питання легітимності за умов надзвичайного стану, пропонує його розуміння в контексті категорії репрезентації політичного. З огляду на актуальність політичного та юридичного порядків, репрезентація політичного за умов надзвичайного стану постає як вираження безмежності. Перед силами, які мають політичні інституції, постає проблема неможливості редукції політичного до усталених форм і, відповідно, до обмеженої легальної репрезентації. З іншого боку, за умов надзвичайного стану безмежність репрезентації виявляється в тому, що все прагне бути представленим у всьому, отже, усе прагне бути представленим як політичне. Це зумовлює неможливість розрізнення політичного як такого. Така логіка репрезентації політичного за умов надзвичайного стану відображає напругу між актуальністю (узвичаєнням) та екстраординарністю політичного порядку, або ж між силами, спрямованими на дестrukцію політичного світу, і тими, що спрямовані на його збереження [305, с. 89]. Науковець розглядає зв'язок політично з надзвичайним станом, однак водночас акцентує не на правовому, а на політико-філософському контексті цієї проблеми. Своєю чергою Н. Г. Клименко дослідила державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні в період з 1991 до 2012 роки. Дослідниця розглянула на підставі хронологічного критерію становлення й розвиток нормативно-правового базису здійснення державного управління в умовах запровадження надзвичайної ситуації. Водночас Н. Г. Клименко зосередила увагу й на правовому режимі надзвичайного стану. Однак науковець не заглиблюється в проблемні аспекти зазначеного правового регулювання й не пропонує кроків щодо їх розв'язання, а лише висвітлює, як відбувалися зміни законодавчих засад цивільного захисту в Україні [100]. Досліджуючи правове регулювання надзвичайного стану в Україні, Д.О. Єзерський розглядає мету, порядок та умови введення надзвичайного режиму, види надзвичайних ситуацій, за яких вводиться надзвичайний



державно-правовий режим, строк його дії, гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина в умовах дії надзвичайного стану. Правник зауважує, що необхідним є вдосконалення механізму введення й функціонування надзвичайного стану в Україні, для чого необхідно запозичити досвід зарубіжних країн. Зокрема, як зауважує фахівець, слід конкретизувати механізм дії органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, кореспондуючи законодавчі норми з відомчими нормативними документами уповноважених осіб, визначивши їх роль під час можливого виникнення ситуацій, які потребують введення надзвичайного стану в державі або окремих місцевостях [73]. Важливі проблемні питання правового режиму розглядає у своїй статті Н. Г. Янюк, зосереджуючись на співвідношенні цього правового режиму з таким правовим явищем, як надзвичайна ситуація. З огляду на пандемію коронавірусної хвороби протягом 2019–2021 років, дослідниця акцентує на актуальності проблематики підстав і наслідків запровадження режимів надзвичайної ситуації та надзвичайного стану, а також правильності діяльності органів державної влади в цих умовах. Автор розглядає наукові підходи щодо визначення поняття «надзвичайний режим», види таких режимів, процедуру їх запровадження в Україні. Вона зауважує, що законодавство України розмежовує правовий режим надзвичайного стану та режим надзвичайної ситуації. Однак, на переконання вченої, Уряд України під час реагування на виклики й загрози, зумовлені пандемією COVID-19, порушив процедурні норми щодо його встановлення й порядку введення. Запровадження такого режиму має ініціювати спеціальний суб'єкт, проте на той час його не було. Прогалини в законодавстві, як слушно відзначає правознавець, стають причинами гострих суперечок у суспільстві й зумовлюють звернення до суду. Ситуація з пандемією засвідчила необхідність удосконалення врегулювання процедурних питань запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів [319, с. 44].

За результатами дослідження Н. Г. Янюк доходить висновку, що запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму охоплює систему процедурних дій: ініціювання, розгляд та ухвалення рішення про введення режиму, що супроводжується обмежувальними заходами, доведення рішення до відома населення. З огляду на положення чинного національного законодавства, пандемія є умовою введення правового режиму надзвичайного стану, а не надзвичайної ситуації. Поспішне врегулювання прогалин урядовими актами та встановлення обмежувальних карантинних заходів без уведення правового режиму надзвичайного стану зумовило появу сумнівів у їхній легітимності. Отже, у законах мало було чітко визначено суб'єкт ініціювання введення режиму надзвичайного стану в умовах поширення пандемії. Відмінність правового режиму надзвичайного стану та режиму надзвичайної ситуації полягає в такому: 1) різна правова база; 2) різні умови для їх уведення (тобто фактичні підстави); 3) різні процедури введення; 4) обмежувальні заходи, які є обов'язковими елементами надзвичайних режимів [319, с. 47]. Розглядаючи порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану, М. В. Ковалів, А. І. Рутар, Ю. В. Павлишин зазначають, що інститут надзвичайного стану є необхідним елементом у державно-правовому механізмі більшості країн світу. Надзвичайний стан є особливим правовим режимом діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, що вводиться як тимчасовий захід, відповідно до Конституції України, на всій території України або в окремих її місцевостях у виняткових випадках, пов'язаних з обставинами внутрішнього для держави характеру, – для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу. Інститут надзвичайного стану, як зауважують М. В. Ковалів та ін., є важливим елементом державно-правової системи України, обов'язковим компонентом системи забезпечення національної безпеки держави. Як засіб і гарант нейтралізації надзвичайних ситуацій

соціального, природного, техногенного й іншого характеру, є інструментом насильства, але водночас захищає політичні, економічні та соціальні права й свободи громадян у період введення необхідних заборон і тимчасових обмежень [102]. Розглядаючи певні аспекти державної політики у сфері державної служби в умовах надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану, А. О. Студенецька аналізує спроможності державної служби, системи управління державної служби та її елементів реагувати на змінні обставини існування державних інституцій і суспільства в складних суспільно-політичних умовах, зокрема в умовах запровадження режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану [275]. Дослідниця зазначає, що повноцінне функціонування державних інституцій є важливим для будь-якої держави. Особливого значення злагоджена й безперервна робота державних органів набуває в складних і непередбачуваних ситуаціях. Період запровадження надзвичайної ситуації, зокрема й воєнного стану, в Україні, проведення бойових дій і тимчасова окупація окремих територій нашої країни стала випробуванням для всіх систем державного управління [275]. Як акцентує А. О. Студенецька, це вплинуло й на управління державною службою. Запровадження режиму надзвичайної ситуації та введення режиму воєнного стану в Україні під час прийняття початкових управлінських рішень, з одного боку, звузило обсяг певних функцій деяких елементів системи управління державною службою, передусім кадрової та організаційної (у служби управління персоналу, суб'єкта призначення, керівника державної служби: добір під час карантину; скасування конкурсних процедур, декларування й необхідності проведення спецперевірок – під час воєнного стану), з іншого, розширило їх – під час відновлення відповідних функцій (необхідність проведення конкурсів на посади, на які були призначені особи під час режиму карантину; відновлення проведення декларування та спеціальних перевірок – для служби управління персоналу, суб'єкта призначення, керівника державної служби – під час

періоду воєнного стану (на другому році війни)). Водночас усе це, як зазначає дослідниця, засвідчує спроможність управління державною службою, її системи й елементів такої системи належним чином реагувати на змінні обставини існування [275]. Важливий аспект у своїх працях висвітлюють В. Тютюник, О. Яценко, О. Тютюник, які розглядають особливості реалізації державної політики щодо функціонування мережі ситуаційних центрів в умовах введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [285]. Дослідники стверджують, що одним з перспективних напрямів розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, взаємодії, координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади, правоохоронних органів і військових формувань у сферах національної безпеки й оборони в мирний час, а також в особливий період, зокрема в умовах воєнного стану, в умовах надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, є створення та розширення єдиної мережі ситуаційних центрів, до складу якої мають входити Головний ситуаційний центр України, Урядовий ситуаційний центр, ситуаційні центри органів сектору безпеки та оборони, ситуаційні центри центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також резервні й рухомі ситуаційні центри [285].

Узагальнюючи, можемо констатувати, що сучасний стан науково-теоретичного опрацювання проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану можна схарактеризувати як такий, що має фрагментарний і несистемний характер. У більшості комплексних монографічних досліджень, у яких висвітлено державну політику у сфері цивільного захисту населення, лише частково й переважно поверхнево розглядаються нормативно-правові, організаційно-управлінські, інституційні, матеріально фінансові й інші

аспекти здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. У низці досліджень українських правників висвітлено проблематику врегулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій, водночас фахівці здебільшого зосереджують увагу на тому, що слід розрізняти режим надзвичайної ситуації та правовий режим надзвичайного стану, однак не зауважують на змістовному опрацюванні співвідношення цих явищ, спільних і специфічних аспектів державної політики за умови запровадження таких режимів. Також зазначимо, що дослідники ґрунтовно вивчають поняття, аналізують підстави й порядок запровадження правового режиму надзвичайного стану, однак переважна більшість наукових пошуків реалізована у форматі статей, унаслідок чого складно здійснити глибоке комплексне опрацювання такої складної проблематики. Зауважимо також і на тому, що дослідження актуальних питань формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану досить часто зводиться лише до висвітлення обмежень, які можуть бути запроваджені у зв'язку з введенням зазначеного правового режиму, та повноважень суб'єктів публічної влади в таких умовах [170].

З огляду на це, зазначимо, що для створення й підтримки належного функціонування ефективного механізму здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану слід сформулювати якісні й актуальні концептуальні засади, які мають ґрунтуватися на комплексному та глибокому науково-теоретичному опрацюванні проблематики формування й реалізації державної політики в умовах дії зазначеного правового режиму [170].

### **1.5. Нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану**

Ефективність формування та проведення державної політики як зовнішнього, так і внутрішнього спрямування, потребує побудови ефективної та дієвої системи нормативно-правових засад. Актуальним це питання є в умовах уведення правового режиму надзвичайного стану, під час дії якого є хиткий баланс між легальними діями держави та свавіллям, яке порушує ключові демократичні засади та свободу громадян. Для попередження розвитку подібного негативного сценарію вибудовуються нормативно-правові засади відповідного офіційного курсу в певній сфері життєдіяльності суспільства. Останні є сукупністю прийнятих в установленому порядку спеціально уповноваженими органами влади юридичних документів різної юридичної сили, положеннями яких регламентовано й упорядковано суспільно-правові відносини, які виникають у сфері організації формування та забезпечення проведення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Увесь масив нормативно-правових засад визначають за юридичною силою елементів, що охоплені його системою. Остання, відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», є властивістю нормативно-правових актів і встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості в системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із: 1) засад конституційного ладу в Україні; 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом; 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом [247].

З огляду на ознаку юридичної сили, важливе значення в системі досліджуваних нормативно-правових засад має Конституція України. Це

незвичайний закон, якому притаманна низка особливих, унікальних властивостей. Як зауважують П. П. Захарченко, В. В. Костицький і Г. В. Лаврик, наявність конституції означає обмеження державної влади. Вона має на меті не допустити свавілля держави щодо особи. Це правовий акт, який має вищу юридичну силу, регулює засади організації держави та відносини держави й громадянина. Будь-яка конституція як основний закон, що має вищу юридичну силу, завдяки своїй соціально-політичній сутності фіксує співвідношення політичних сил на момент її ухвалення. Це суспільний договір, у якому враховуються політичні інтереси різних соціальних груп, прошарків суспільства. Наявність конституції в державі, на думку вчених, – це обов’язкова умова державності. Сучасна конституційно-правова наука виокремлює такі найсуттєвіші ознаки досліджуваного документа: 1) вона має найвищу юридичну силу, тобто всі інші акти ухвалюються на основі конституції, яка посідає панівне місце в ієрархії нормативно-правових актів; 2) усі суб’єкти правовідносин визнають верховенство конституційно-правових норм; 3) їй притаманна особлива процедура підготовки, ухвалення, вона передбачена для зміни положень конституції та її доповнення; 4) є особливий суб’єкт її ухвалення, що відображає демократичний характер; суб’єктом ухвалення є народ, установчі збори або парламент; 5) вона регулює найважливіші суспільні відносини, встановлює основи державного, суспільного устрою та визначає правове становище індивіда. У конституції містяться три головні елементи: а) права та свободи людини й громадянина; б) визначення форми власності в державі, що є фундаментальною складовою соціально-економічного ладу країни; в) структура вищих органів державної влади, їхні взаємини між собою та з органами місцевої влади [88, с. 56–57].

Отже, Конституція України – це Основний Закон, положеннями якого закріплено основи суспільного й державного ладу, територіальний устрій, специфіку правової системи, основні права, свободи та обов’язки людини й

громадянина, на забезпечення та захист яких орієнтована діяльність усього державного апарату. З огляду на ці базові юридичні аспекти в обов'язковому порядку має організовуватися формування та проведення політики в умовах надзвичайного стану. Крім того, Конституція визначає обсяги обмеження прав і законних інтересів людини та громадянина під час особливих правових режимів, а також гарантії недопущення узурпації влади й зміни національного ладу в контексті їхніх дії. Зокрема, у ст. 64 Основного закону закріплено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас не можуть бути обмежені такі права й свободи людини, як: рівність конституційних прав і свобод, рівність перед законом, неможливість позбавлення громадянства України, право на життя, право на повагу гідності, право на свободу й особисту недоторканість, право комунікувати з органами державної влади та місцевого самоврядування, право на житло, право на шлюб, рівність прав дітей, можливість захищати свої права судом, право на відшкодування шкоди за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування за шкоду їх посадовими особами, право знати права й обов'язки, незворотність дії законів, право на професійну правничу допомогу, право не виконувати злочинні розпорядження або накази, неможливість притягнення людини до юридичної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, презумпція невинуватості, право не нести відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом [110]. Крім того, Конституція закріплює повноваження Верховної Ради України та Президента України й інших суб'єктів з питань порядку введення та забезпечення дії правового режиму надзвичайного стану [110].

Також нормативно-правові засади, відповідно до своєї юридичної сили, містять численні міжнародні документи. Положення юридичних актів цього типу не регламентують порядок формування та проведення державної



політики в певній сфері та в умовах дії правового режиму воєнного стану, однак ними консолідовано й узагальнено міжнародний світовий досвід захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зокрема й під час дії надзвичайного стану, що відображено в низці узгоджених одночасно декількома країнами стандартів, правил і вимог. До цієї групи належать такі документи, як Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. Важливість зазначеного акту полягає в тому, що ним закріплено базову сукупність фундаментальних свобод: а) які мають враховуватися під час розробки, впровадження та проведення державної політики в певній сфері; б) державні органи своєю діяльністю мають сприяти їх реалізації, а також забезпечувати захист та охорону; в) дія правового режиму надзвичайного стану не може бути підставою для свавільного, незаконного порушення цих прав і свобод.

Зокрема, Декларація визначає, що: 1) усі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності й правах. Вони наділені розумом і совістю та повинні діяти стосовно одне одного в дусі братерства; 2) кожна людина повинна мати всі права й усі свободи, проголошені Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Крім того, не повинно проводитися ніякого розрізнення на основі політичного, правового або міжнародного статусу країни або території, до якої людина належить, незалежно від того, чи є ця територія незалежною, підопічною, несамоврядованою або як-небудь інакше обмеженою у своєму суверенітеті; 2) ніхто не повинен зазнавати тортур або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує його гідність, поводження й покарання; 3) ніхто не може зазнавати безпідставного втручання в його особисте та сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого

втручання або таких посягань; 4) кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, зокрема й право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку тощо [80].

Близьким за змістом документом є Європейська конвенція з прав людини від 4 листопада 1950 року, якою, зокрема, визначено, що «право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше, ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання. Позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили: а) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства; б) для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою; с) у разі вчинення правомірних дій для придушення заворушення або повстання». У ст. 5 Конвенції визначено право кожного на свободу й особисту недоторканність. Зокрема, нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом: а) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом; б) законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом; с) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення, або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення; d) затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу; е) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або

наркоманів; f) законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції. Крім того, у положеннях Конвенції закріплено право на заборону катування, рабства, примусової праці, справедливий суд, неможливість покарання без закону, повагу до приватного й сімейного життя, свободи думки, совісті та релігії тощо [159].

У документі визначено порядок обмеження відповідних прав і свобод в умовах надзвичайного періоду. У ст. 15 Конвенції закріплено, що «під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, якщо такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом». Водночас можливість відступати від зобов'язань Конвенції не є абсолютною для держави. Зокрема, не може бути обмежень та утиску щодо права на життя, захист від катування, а також рабства та примусової праці. У статті також зазначено, що будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи та причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою [107].

У межах аналізу міжнародних нормативно-правових засад також слід виокремити спеціальні документи, у яких окреслено забезпечення та захист прав і законних інтересів людини в окремих сферах суспільних відносин. Наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року визначає, що всі народи мають право на самовизначення. На підставі цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і

культурний розвиток. Усі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами й ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають з міжнародного економічного співробітництва, ґрунтованого на принципі взаємної вигоди, та з міжнародного права. Жоден народ ні в якому разі не може бути позбавлений належних йому засобів існування [147].

Відповідно до ст. 4 Пакту «під час надзвичайного становища в державі, за якого життя нації перебуває під загрозою та про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом лише такою мірою, у якій це диктується гостротою становища, за умови, якщо такі заходи не є несумісними з їхніми іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження». Водночас заборонено відступати від таких положень Пакту: 1) право на життя є невід'ємним правом кожної людини. Це право охороняється законом. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; 2) нікого не може бути піддано катуванню чи жорстокому, нелюдському або принижуючому гідність поводженню чи покаранню. Зокрема, жодну особу не може бути без її вільної згоди піддано медичним чи науковим дослідям; 3) нікого не можуть утримувати в рабстві: рабство та работоргівля заборонені в усіх видах. Нікого не можуть утримувати в підневільному стані; 4) ніхто не може бути позбавлений волі на тій лише підставі, що він не в змозі виконати певне договірне зобов'язання; 5) ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні будь-якого кримінального злочину внаслідок якоїсь дії чи упуущення, що, згідно з чинним на момент його вчинення внутрішньодержавним законодавством або міжнародним правом, не були кримінальним злочином. Також не може призначатися більш тяжке покарання, ніж те, яке підлягало застосуванню на момент вчинення кримінального злочину. Якщо після вчинення злочину законом

встановлюється менш суворе покарання, дія цього закону поширюється на злочинця; 6) кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності; 7) кожна людина має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право передбачає свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір і свободу сповідувати свою релігію й переконання як одноосібно, так і спільно з іншими, публічно чи приватно, у відправленні культу, виконанні релігійних і ритуальних обрядів та вчень. Ніхто не повинен зазнавати примусу, що принижує його свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір, тощо [147].

Згідно з положеннями Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10 грудня 1984 року, кожна держава-сторона вживає ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів для запобігання актам катувань на будь-якій території під її юрисдикцією. Термін «катування» означає будь-яку дію, якою певній особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. Цей термін не охоплює біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково. Жодні виключні обставини, якими б вони не були, стан війни чи загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи будь-який інший надзвичайний стан не можуть бути виправданням катувань. Наказ вищого начальника або державної влади не може служити виправданням катувань [108].

Також розглянемо Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року. Відповідно до Конвенції, «расова дискримінація» означає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, що ґрунтується на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини й основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя. Держави-учасниці засуджують расову дискримінацію та зобов'язуються невідкладно всіма можливими способами проводити політику з її ліквідації, сприяти взаєморозумінню між усіма расами, а також: а) зобов'язуються не чинити щодо осіб, груп або установ будь-яких актів чи дій, пов'язаних з расовою дискримінацією, і гарантувати, що всі державні органи й державні установи, як національні, так і місцеві, діятимуть відповідно до цього зобов'язання; б) зобов'язуються не заохочувати, не захищати й не підтримувати расову дискримінацію, здійснювану будь-якими особами чи організаціями; с) вживають ефективних заходів для перегляду політики уряду в національному й місцевому масштабах, а також для виправлення, скасування або анулювання будь-яких законів і постанов, що призводять до виникнення або увічнення расової дискримінації всюди, де вона існує; d) використовуючи всі належні засоби, зокрема й законодавчі заходи, залежно від обставин, забороняють расову дискримінацію, що її проводять будь-які особи, групи чи організації, і покласти їй кінець; е) зобов'язуються заохочувати в належних випадках об'єднавчі багаторасові організації та об'єднавчий рух, так само як і інші заходи, спрямовані на знищення расових бар'єрів, і не підтримувати ті з них, які сприяють поглибленню расового роз'єднання. Усі ці аспекти повною мірою актуальні під час дії правового режиму надзвичайного стану, який не може бути використаний для виправдання або узаконення дискримінації [146].

Найширшим є законодавчий рівень нормативних засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. У його межах важливе значення має Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який визначає зміст останнього, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини й громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану [246].

У Законі акцентовано на гарантіях прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина під час дії в державі правового режиму воєнного стану. Зокрема, згідно зі ст. 24 та 27 Закону, введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та законах України. Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно із законом. Україна, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, у разі введення надзвичайного стану негайно після цього повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому Пакті, про обмеження прав і свобод людини й громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначають також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські й політичні права. У такому самому порядку Україна повідомляє про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним

пактом про громадянські і політичні права або строку дії обмежень прав і свобод [246].

Дотичним до питання функціонування країни в умовах надзвичайного стану є Кодекс цивільного захисту України. Цей кодифікований юридичний документ регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів державної влади, що не входять до системи центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, встановлює права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також інших юридичних осіб. Згідно з положеннями Кодексу, у державі функціонує єдина система цивільного захисту, яка забезпечує реагування на ризики й загрози, що виникають, зокрема й під час дії режиму надзвичайного стану [103].

Під час дії правового режиму надзвичайного стану водночас можливе проведення мобілізаційних заходів, що суттєво впливає на роботу органів влади, підприємств, установ, організацій і, відповідно, на процеси формування й реалізації державної політики в певній сфері. Це регламентовано Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», у якому закріплено правові основи мобілізаційної підготовки й мобілізації в Україні, визначено засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, повноваження й відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів.



Відповідно до Закону, мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію та штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано [238].

Окрему групу законодавчих документів становлять акти, що визначають правовий статус суб'єктів, залучених до реалізації надзвичайного стану, а також формування та здійснення відповідного типу державної політики в його межах, а саме Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо [230; 236; 237].

На законодавчому рівні важливе значення в контексті окресленого питання має також Закон України «Про міжнародні договори України». Його положення забезпечують можливість імплементації в національну правову систему різних світових стандартів, правил і вимог, закріплених в угодах, конвенціях, пактах тощо. Закон встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України. Відповідно до Закону, міжнародний договір України – це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, чи міститься він в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Процес укладення міжнародного договору визначено Законом як дії щодо підготовки

тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору й надання згоди на його обов'язковість для України [233].

Ще один рівень становлять підзаконні документи – нормативно-правові акти органів державної влади й місцевого самоврядування, які видаються на підставі та з огляду на Конституцію, міжнародні акти й закони з метою уточнення положень останніх, встановлення процедурних аспектів реалізації їх норм, а також низки інших питань. Це функціональні документи найменшої юридичної сили, процедура прийняття яких формально простіша. Одним з ключових підзаконних документів, на якому слід зауважити, є Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України», у якому закріплено положення, що мають безпосередній вплив на функціонування держави в межах зазначеного правового режиму й особливості реалізації державної політики [246].

Отже, нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є системою нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. Ключовим нормативним документом на території держави в контексті окресленого питання є Конституція України, відповідно до якої імплементуються та приймаються всі інші документи, а саме: міжнародно-правові, законодавчі й підзаконні акти. Попри широку систему нормативно-правових засад питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану повноцінно не висвітлено. Це суттєва прогалина, що ускладнює не лише правові, а й організаційні механізми формування та реалізації державної політики за відповідним напрямом [169].

## Висновки до розділу 1

Зазначено, що правовий режим є важливим засобом (або інструментом) забезпечення необхідного правового порядку здійснення суспільних відносин щодо певних об'єктів, в окремих сферах, регіонах чи в державі загалом у відповідних обставинах. Правові режими спрямовано на забезпечення належної реалізації державної політики у відповідних умовах, зокрема й тих, що виходять за межі, які вважають нормальними. Для ефективного реагування на такі умови й обставини, які передбачають певні виклики, ризики, загрози для інтересів держави та суспільства, а також прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, запроваджується режим надзвичайного стану.

Констатовано, що становлення адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану було розпочате одразу після проголошення незалежності України, що засвідчило розуміння владою важливості та нагальної потреби запровадження спеціального організаційно-правового механізму реагування на особливі життєві ситуації, які становлять загрозу проголошеним соціальним цінностям, суспільному благополуччю, державним інтересам на певних територіях чи в масштабах країни загалом, і протидія яким вимагає запровадження нестандартного режиму функціонування органів публічної влади та запровадження додаткових вимог (зокрема у формі обмежень та обов'язків) щодо життєдіяльності громадськості, господарської галузі та сфери обслуговування. Згідно з українським законодавством 90-х років, надзвичайний стан є одним з важливих елементів цивільної оборони, однак, з огляду на специфіку досліджуваного правового режиму, більшість нормативно-правових актів зазначеного періоду, якими визначалися засади діяльності системи цивільної оборони, стосувалися умов і порядку реагування влади й суспільства на надзвичайні ситуації. Водночас про

надзвичайний стан у них або не згадувалося взагалі, або йшлося поверхнево з посиланням на те, що особливості зазначеного стану, зокрема діяльність суб'єктів публічної влади та приватної сфери, регулюються Законом. З одного боку, такий підхід засвідчив винятковість та особливу важливість правового режиму надзвичайного стану, запровадження й забезпечення дії якого має регулюватися лише спеціальним законом, з іншого – такий закон був не змістовним і не чітким у частині врегулювання низки важливих питань, зокрема й щодо взаємодії, контролю та координації під час реалізації державної політики в умовах досліджуваного стану.

Акцентовано, що наприкінці 90-х – на початку 2000-х років українське законодавство з питань правового режиму надзвичайного стану та цивільного захисту зазнало певного оновлення та змін, значна частина яких є чинними й нині. Правовий режим було визнано елементом системи цивільного захисту та забезпечення національної безпеки України, а такі важливі питання, як підстави запровадження правового режиму надзвичайного стану, порядок функціонування органів державної влади в умовах дії зазначеного правового режиму, набір заходів, перелік гарантій прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб під час здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану координації, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів реалізації державної політики в таких умовах зазнали більш чіткого й детального врегулювання. Водночас ці засади мають низку проблем, які, зокрема, виявилися під час протидії поширенню пандемії COVID-19.

Виокремлено такі характерні ознаки поняття «державна політика»:

- 1) вона є специфічним виявом суспільної діяльності. Це не статичне явище і не хаотична сукупність дій чи випадкових поведінкових виявів, а цільова свідомо-вольова робота, тобто вона має чітке спрямування на отримання конкретних, визначених заздалегідь результатів;
- 2) здійснюється у сфері організації та функціонування державної влади;
- 3) метою державної політики

в демократичній державі є вирішення суспільно значущих питань (розв'язання проблем, забезпечення задоволення потреб, врегулювання й узгодження інтересів тощо) задля досягнення та підтримки бажаного рівня суспільного благополуччя; 4) формується й реалізується переважно органами державної влади та посадовими особами, які наділені для цього необхідним обсягом і характером владних повноважень, що, з одного боку, зобов'язують цих суб'єктів діяти відповідним чином, а з іншого – надають їм можливість застосовувати певний вплив (до примусу в разі необхідності) на підвладних суб'єктів для забезпечення належної реалізації державної політики; 5) це не абстрактні рішення та проголошення намірів про дії, а реальні заходи політико-правового, організаційно-управлінського, фінансово-економічного, матеріально-технічного, соціального, культурного, освітнього й іншого характеру, що розробляються та реалізуються у відповідь на суспільні потреби й запити, а також для досягнення стратегічних цілей і створення необхідних умов для подальшого розвитку держави; 6) має правову форму, зокрема здійснюється в межах правового поля, визначених у Конституції та законах України, має відповідати закріпленим у них принципам, цінностям і нормам. Зауважимо, що правова форма забезпечує не лише легальність державної політики, а й її загальну обов'язковість.

Аргументовано, що державна політика є специфічним виявом легітимної та легальної суспільної діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної влади в межах їх законодавчо визначеної компетенції, виникає як відповідь на суспільні потреби й запити та спрямовується на досягнення суспільного спокою й благополуччя, має загальнообов'язковий характер і забезпечується силою державного впливу аж до примусу.

Доведено, що сутність державної політики полягає в тому, що вона є специфічною формою вираження державної влади в її функціонуванні. Вона є цілеспрямованим виявленням державної волі, яка реалізується за допомогою відповідних методів, засобів і ресурсів, спрямовується на

узгодження суспільних інтересів і розв'язання суспільних проблем, забезпечення умов стабільного та послідовного розвитку держави. Зміст державної політики становить сукупність певних рішень, дій і заходів, які передбачають визначення: пріоритетів та перспектив державної політики як загалом, так і зокрема в окремих сферах і галузях суспільного життя; завдань, що потребують виконання на шляху до мети (цілей); форм і методів діяльності, а також необхідних засобів та ресурсів для ефективного виконання поставлених завдань; відповідальних осіб за здійснення окремих напрямів та аспектів державної політики. Зазначено, що за своєю сутністю державна політика – це не окремі, розрізнені рішення, дії чи заходи, а послідовний тривалий, відносно стабільний процес, що відбувається в декілька етапів, на яких: аналізуються суспільні проблеми, виробляються й ухвалюються відповідні рішення для їх врегулювання, здійснюються заходи з реалізації зазначених рішень, оцінюються ефективність і доцільність здійснених кроків.

Зроблено висновок, що державна політика в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є врегульованою засобами права владною діяльністю органів держави та їх посадових осіб, спрямованою на визначення пріоритетних цілей і завдань, напрямів та форм, методів і засобів діяльності державних та муніципальних інститутів в умовах запровадження зазначеного правового стану з метою ефективної протидії чинникам і факторам, унаслідок яких було введено окреслений правовий режим, забезпечення охорони й захисту соціальних цінностей від відповідних небезпек і загроз, стабілізації та підтримки нормального функціонування суспільного життя у відповідному регіоні (регіонах) чи державі загалом. Сутнісний зміст цієї державної політики полягає у визначенні й реалізації, відповідно до вимог чинного законодавства, уповноваженими суб'єктами комплексу організаційно-правових, управлінських, правоохоронних та безпекових, фінансових і матеріально-технічних, наукових та освітніх заходів

орієнтованих на забезпечення стійкості й витривалості, ефективності та спроможності соціальної системи в особливих (нетипових) обставинах, обумовлених появою та впливом певних загроз і ризиків. Правовий характер цієї політики виявляється в тому, що вона формується й реалізується в межах відповідного правового поля, суб'єктами, які мають певний правовий статус, що визначає їхні обов'язки та можливості щодо здійснення зазначеної політики та опосередковується системою відповідних правовідносин, у межах яких, як правило, і відбувається реалізація правового статусу цих суб'єктів.

Схарактеризовано, що мета – це усвідомлений, уявний образ бажаного результату діяльності, на досягнення якого спрямовано дії суб'єкта. Ключовою вимогою до визначення мети має бути її обґрунтованість, тобто вона не може бути декларативною або оціночною. У межах представленої в роботі проблематики мета повинна впливати безпосередньо з характеру та масштабу загрози, яка об'єктивно унеможлиблює функціонування суспільства в звичайному правовому режимі. Вона має бути логічно пов'язаною з тими надзвичайними обставинами, що є підставою для запровадження режиму, і водночас окреслювати стан, до якого держава прагне повернутися. Такий підхід відповідає вимогам спеціального законодавства, зокрема Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», у якому зафіксовано, що цей режим є інструментом усунення загроз і відновлення нормального функціонування органів державної влади й суспільних відносин. Крім того, мета повинна визначатися з позицій принципу пропорційності. Оскільки надзвичайний стан допускає тимчасове обмеження окремих прав і свобод, його запровадження може бути виправдане лише за умови, якщо без встановлення такого режиму досягнення необхідного правового результату є неможливим або суттєво ускладненим. Отже, формулювання мети повинно чітко відображати причинно-

наслідковий зв'язок між наявною загрозою та запроваджуваними заходами, щоб забезпечити їхню легітимність і контрольованість.

Встановлено, що мета введення надзвичайного стану полягає в тимчасовому запровадженні спеціального правового режиму для нейтралізації реальної загрози життю людей або конституційному ладу, яку неможливо усунути звичайними засобами, із застосуванням законних і пропорційних обмежень, спрямованих на швидке відновлення повного обсягу конституційного правопорядку та прав і свобод людини.

Узагальнено, що важливість класифікації видів надзвичайного стану зумовлена необхідністю ефективного державного реагування на загрози різного походження й масштабу, а також визначення рівня їх поширення та потенційні наслідки, що є основою для прийняття управлінських рішень. Завдяки класифікації органи влади можуть встановити компетенцію відповідних структур, визначити обсяг ресурсів, які потрібно залучити, а також забезпечити належну координацію між відповідними службами. Крім того, виважена й обґрунтована класифікація сприяє об'єктивній оцінці ризиків, прогнозуванню можливих сценаріїв розвитку подій і розробленню превентивних заходів. Отже, класифікація надзвичайних станів є необхідним інструментом системного управління безпекою, мінімізації втрат та забезпечення стабільного функціонування суспільства в умовах кризових ситуацій.

Здійснено систематизацію видів надзвичайного стану, зокрема: 1) за походженням (генезисом) загрози: природного характеру; техногенного характеру; соціально-політичного характеру; воєнного характеру; 2) за масштабом поширення: об'єктовий рівень; місцевий рівень; регіональний рівень; державний рівень; 3) за характером наслідків: з людськими жертвами; з матеріальними збитками; з екологічними наслідками; комбіновані (поєднання кількох факторів); 4) за тривалістю: короткочасні (години –



кілька діб); середньої тривалості (тижні); довготривалі (місяці); 5) за швидкістю розвитку: раптові (імпульсні); поступові (повільні).

Зауважено, що надзвичайний стан є особливим правовим режимом, що запроваджується державою у виняткових обставинах для забезпечення національної безпеки, захисту життя та здоров'я громадян і відновлення конституційного правопорядку. Його мета полягає не лише в оперативному реагуванні на загрози, а й у створенні правових механізмів для стабілізації суспільних відносин у кризових умовах. На підставі аналізу видів надзвичайного стану можемо зазначити, що його застосовують залежно від характеру загроз – природного, техногенного чи соціально-політичного походження, а також від масштабу їх поширення. Водночас умови його введення чітко визначено в законодавстві й вони передбачають наявність реальної, значної та такої, що не може бути усунена звичайними засобами, небезпеки для держави або суспільства. Отже, надзвичайний стан є винятковим інструментом державного реагування, який охоплює посилення управлінських повноважень з необхідністю дотримання конституційних гарантій, що забезпечує баланс між безпекою та правами людини в умовах кризових ситуацій.

Констатовано, що сучасний стан науково-теоретичного опрацювання проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану можна схарактеризувати як такий, що має фрагментарний і несистемний характер. У більшості комплексних монографічних досліджень, які стосуються державної політики у сфері цивільного захисту населення, лише частково й переважно поверхнево розглядають нормативно-правові, організаційно-управлінські, інституційні, матеріально фінансові й інші аспекти здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Низка досліджень українських правників присвячена висвітленню проблематики врегулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій, водночас фахівці

акцентують на тому, що слід розрізняти режим надзвичайної ситуації та правовий режим надзвичайного стану, однак не зосереджують увагу на змістовному опрацюванню співвідношенню цих явищ, спільних і специфічних аспектів державної політики за умови запровадження вказаних режимів. Зазначено, що дослідники ґрунтовно вивчають поняття, аналізують підстави й порядок запровадження правового режиму надзвичайного стану, однак переважна більшість їхніх наукових пошуків здійснюється у форматі статей, унаслідок чого доволі складно здійснити глибоке комплексне опрацювання такої складної проблематики. Визначено, що дослідження актуальних питань формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану досить часто зводиться лише до висвітлення обмежень, які можуть бути запроваджені у зв'язку з введенням досліджуваного правового режиму, та повноважень суб'єктів публічної влади в таких умовах.

Аргументовано, що для створення й підтримки належного функціонування ефективного механізму здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану слід сформулювати чіткі та актуальні концептуальні засади, які мають ґрунтуватися на комплексному й глибокому науково-теоретичному опрацюванні проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії зазначеного правового режиму.

Акцентовано, що Конституція України – це Основний Закон, положеннями якого закріплено основи суспільного й державного ладу, територіальний устрій, специфіка правової системи, основні права, свободи та обов'язки людини й громадянина, на забезпечення та захист яких орієнтована діяльність усього державного апарату. З огляду на ці базові юридичні аспекти в обов'язковому порядку має організовуватися формування та проведення політики в умовах надзвичайного стану. Крім того, Конституція визначає обсяги обмеження прав і законних інтересів людини й громадянина під час особливих правових режимів, а також гарантії

недопущення узурпації влади та зміни національного ладу в контексті їхніх дій.

Доведено, що нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є системою нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. Причому Конституції України є ключовим нормативним документом на території держави, відповідно до якого імплементуються та приймаються всі інші документи, а саме: міжнародно-правові, законодавчі й підзаконні акти. Попри широку систему нормативно-правових засад, у жодній повноцінно не висвітлено питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. Зазначене є суттєвою прогалиною, що значно ускладнює не лише правові, а й організаційні механізми формування та реалізації державної політики за відповідним напрямом.

## РОЗДІЛ 2

### ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

#### **2.1. Система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану**

В умовах дії правового режиму надзвичайного стану реалізація державної політики відбувається в інституційній конфігурації, що характеризується перерозподілом владних повноважень, посиленням централізації та зміною процедур управління. За таких обставин важливого значення набуває чітке визначення кола суб'єктів, їх компетенції, механізмів взаємодії та меж відповідальності. Аналіз системи суб'єктів реалізації державної політики дає змогу встановити, як забезпечується узгодженість рішень, дотримання принципу законності й ефективність управління в умовах обмежень і підвищених ризиків, що супроводжують надзвичайний стан.

У «Новому тлумачному словнику української мови» зазначено, що «суб'єкт – це істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності та до цілеспрямованої діяльності; у книжковому понятті – це особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; у медичному – це людина, яка є носієм певних фізичних і психічних якостей; у розмовному – це людина, особа, індивід, індивідуум або ж людина з негативними рисами характеру, непривабливою чи підозрілою зовнішністю» [181, с. 442]. Поняття «суб'єкт» досліджено в багатьох сферах суспільного життя, зокрема: у соціології суб'єкт – це індивід або соціальна спільнота, що є носієм соціальної дії, має інтереси та цілі й здатна впливати

на соціальні відносини та інститути; у філософії – це носій свідомості й самосвідомості, активне начало пізнання та діяльності, яке протиставляється об'єкту як тому, на що спрямована його пізнавальна чи практична активність; у психології суб'єкт – це цілісна особистість як активний регулятор власної поведінки й діяльності, що здійснює свідомий вибір, самоконтроль і саморозвиток; у сфері теорії управління суб'єкт – це керівна ланка системи (особа або орган), яка формує управлінські рішення, визначає мету й завдання та здійснює цілеспрямований вплив на об'єкт управління для досягнення результатів.

Погоджуємося з думкою В. В. Ізотова, який у своєму науковому дослідженні дійшов висновку, що суб'єкт права має важливе значення для правової системи, оскільки його діяльність спрямована на забезпечення та реалізацію правових норм для злагодженого функціонування державних інститутів. Суб'єктність у праві, як акцентує дослідник, передбачає участь певного індивіда або організації в конкретному різновиді суспільних відносин, у межах яких ці учасники набувають унікального правового статусу, виконують спеціальні функції та мають виключні повноваження. Водночас різних суб'єктів права не можна ототожнювати, адже їхній правовий статус змінюється внаслідок специфіки правових відносин, у яких вони беруть участь [92]. Авторський колектив підручника «Теорія держави і права» поняття «суб'єкт права» тлумачать як учасника суспільного життя, який здатний бути учасником правовідносин і носієм юридичних прав та обов'язків. З огляду на те, що носіями прав та обов'язків можуть бути особи не лише фізичні, а й юридичні, суб'єктів класифікують на дві групи: індивідуальні й колективні. Індивідуальними суб'єктами правовідносин є: громадяни, іноземні громадяни; особи без громадянства (апатриди); особи з подвійним громадянством (біпатриди); колективними – партії, спортивні організації, групи виборців, виборчий корпус, колективи підприємств, організації, які можуть бути як недержавними, так і державними [82, с. 338].

Окреслюючи реалізацію державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, зауважимо, що не йдеться про окремий орган державної влади або певну фізичну чи юридичну особу, адже доцільно розглядати систему цих суб'єктів. У «Новому тлумачному словнику української мови» поняття «система» визначено як порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ тощо); будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [181, с. 286]. Система, як зазначає Ю. Г. Масікевич, – це структурно-функціональна цілісна єдність множини взаємопов'язаних між собою елементів, яку виокремлено із середовища відповідно до певної мети в межах певного часового інтервалу. Автор окреслює такі чотири основні ознаки поняття «система»: 1) є цілісним комплексом взаємопов'язаних елементів; 2) утворює єдність із середовищем; 3) здебільшого є елементами більш високого класу; 4) елементи будь-якої системи, що досліджується, своєю чергою можуть бути системами нижчого порядку [278]. Водночас Ю. П. Сурмін та інші серед характерних ознак поняття система визначають такі: це сукупність елементів; елементи поєднані одне з одним зв'язками, які значно міцніші порівняно зі зв'язками цих елементів з об'єктами навколишнього середовища; вона характеризується організацією, яка відрізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією; для системи характерні інтегровані властивості, які не збігаються з властивостями сукупності елементів, а також відрізняються від властивостей окремих елементів. Тому система є цілісним утворенням. Важливими властивостями системи є структурність, взаємозалежність з навколишнім середовищем, ієрархічність, множинність описів [69, с. 641].

Отже, система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану – це нормативно визначена,

ієрархічно та функціонально впорядкована сукупність органів державної влади (різних рівнів), органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, спеціалізованих служб, підприємств, установ, організацій і посадових осіб, які в межах наданих їм законом прав та обов'язків забезпечують формування, координацію, прийняття й виконання управлінських рішень, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію загроз, що стали підставою для введення надзвичайного стану, а також на відновлення нормального функціонування публічної влади й суспільних відносин [162].

Виокремлюють такі особливості цієї системи:

- спеціальний правовий режим функціонування, який змінює наданий їм Законом України базовий набір повноважень, а також передбачає тимчасові обмеження прав та свобод людини й громадянина;
- посилюється вертикаль виконавчої влади та роль центральних органів (зокрема, Президент України, Кабінет Міністрів України);
- змінюється спрямованість взаємодії між силовими структурами;
- частина повноважень цих суб'єктів має екстраординарний, строковий характер і припиняється після скасування надзвичайного стану;
- функціональна спрямованість системи зміщується від звичайного адміністрування до забезпечення національної безпеки, громадської безпеки й стабільності;
- особливий режим ресурсного забезпечення, який надає можливість здійснювати примусове відчуження майна, мобілізацію ресурсів, змінювати режим роботи підприємств та установ;
- підвищений рівень відповідальності й контролю;
- разом із примусовими заходами суб'єкти системи забезпечують гуманітарну підтримку населення й відновлювальні заходи [162].

Аналізуючи досвід певних суб'єктів, передусім зосередимо увагу на вищих органах державної влади, зокрема Верховній Раді України (далі –

ВРУ), Президентів та Кабінеті Міністрів України. Згідно з Конституцією України, як зазначає С. Ф. Денисюк, Президент України – це одноособовий глава держави, який представляє державу в міжнародних відносинах і є гарантом державного суверенітету. Основні функції й повноваження Президента визначено в Конституції України, за якою Президент є главою держави та виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини й громадянина. Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави [59]. Відповідно до ст. 106 Основного Закону, Президент України: приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень ВРУ [110]. У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплено, що надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях уводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню ВРУ протягом двох днів з моменту звернення Президента України [246].

Досліджуючи діяльність ВРУ, зауважимо, що сучасний парламент – це структура, яка складається з постійних спеціалізованих комісій, комітетів і підкомітетів, де проводиться безпосередня законодавча робота. Головна його роль полягає в тому, що його члени повноважно представляють окремі верстви населення – виборців свого виборчого округу, регіону або прибічників політичної партії. Основними функціями парламенту є: законотворчість – ініціювання законодавчих ініціатив, розробка законопроектів, обговорення та прийняття законів; формування й затвердження державного бюджету, встановлення, зміна та скасування загальнодержавних податків; призначення уряду й за необхідності його відставка; контроль за виконанням бюджету та дотриманням законів. У



президентській республіці парламент також має завдання забезпечити захист суспільства від будь-яких виявів диктатури або авторитаризму, які можуть виникати з президентської влади [90]. У межах окресленої в роботі проблематики зазначимо, що роль парламенту в контексті реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану полягає в забезпеченні нормативної легітимності, політичної відповідальності й інституційної збалансованості антикризового управління. У цей період парламент є не лише органом законодавчої влади у формально-юридичному розумінні, а як центральним елементом механізму демократичного контролю за трансформацією звичайного правопорядку в спеціальний режим функціонування держави. Зокрема, у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначено засади контролю Верховної Ради України за дотриманням цього Закону. Акцентовано, що контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина в умовах дії надзвичайного стану здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [246].

Ще один суб'єкт цієї групи – Кабінет Міністрів України, який виконує такі завдання: 1) забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, національної пам'яті Українського народу; 4) розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного

розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження та виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку й державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування й координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їхньою діяльністю [230]. З огляду на представлену в роботі проблематику, зазначимо, що в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплено, що КМУ здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Отже, в умовах дії правового режиму надзвичайного стану вищі органи державної влади (Президент, ВРУ та КМУ) є інтегрованою системою суб'єктів реалізації державної політики, яка забезпечує інституційну стійкість держави та керованість суспільних процесів у кризовій ситуації. Їх роль полягає не лише в здійсненні окремих юридично визначених дій, а й у формуванні й підтриманні узгодженого механізму прийняття та впровадження рішень, спрямованих на локалізацію загроз і відновлення стабільного правопорядку. Діяльність окреслених суб'єктів у цей період характеризується підвищеною координацією та концентрацією ресурсів, що дає змогу адаптувати механізми державного управління до умов загрози без руйнування базових принципів конституційного ладу.

Окрему велику групу становлять центральні органи виконавчої влади, зокрема міністерства. В умовах дії правового режиму надзвичайного стану реалізація державної політики на рівні центральних органів виконавчої влади концентрується передусім у тих міністерствах, компетенція яких

безпосередньо пов'язана з безпекою, публічним порядком, цивільним захистом, обороною, фінансовою стабільністю та функціонуванням критичної інфраструктури, а саме:

– Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [220]. МВС формує та забезпечує політику у сфері публічної безпеки й правопорядку, діяльність підпорядкованих служб (Національної поліції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Національної гвардії України), відіграє системоутворювальну роль у кризовому реагуванні;

– Міністерство оборони України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує: державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва в мирний час та особливий період; державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику у сфері оборонно-промислового комплексу, в авіабудівній галузі та забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності [221]. Міноборони залучається у випадках, якщо

надзвичайна ситуація має воєнно-безпековий або прикордонний компонент і потребує координації із сектором оборони;

– Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ) України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження й профілактики неінфекційних захворювань, забезпечує формування та реалізує державну політику [222]. Одним з ключових завдань МОЗ України є здійснення епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, попередження й зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, донорства крові та компонентів крові, функціонування системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки й біологічного захисту, боротьби зі стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та надзвичайні стани у сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного й епідемічного благополуччя населення [222]. Отже, МОЗ України відіграє провідну роль у разі запровадження надзвичайного стану з підстав епідемій, масових захворювань або інших загроз у сфері громадського здоров'я;

– Міністерство розвитку громад та територій України, яке забезпечує координацію заходів у сфері функціонування територіальних громад, житлово-комунального господарства та інфраструктури;

– Міністерство енергетики України, яке в умовах надзвичайного стану відповідає за стабільність енергетичного сектору та захист об'єктів критичної інфраструктури;

– Міністерство фінансів України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку й аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування й реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання й зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу й обліку [223]. В умовах надзвичайного стану основним призначення Мінфіну є забезпечення стабільної та безперебійної основи для реалізації антикризових заходів і перерозподіл ресурсів;

– Міністерство юстиції України – забезпечує нормативно-правовий супровід рішень і контроль їх відповідності принципам законності.

Крім зазначених вище, зазначимо, що залежно від характеру надзвичайної ситуації до реалізації державної політики можуть активно долучатися також Міністерство інфраструктури України (транспорт і логістика), Міністерство соціальної політики України (соціальний захист постраждалих осіб), Міністерство освіти і науки України (організація освітнього процесу в особливих умовах) та інші центральні органи виконавчої влади.

Також у межах представленої в роботі проблематики зауважимо на суб'єктах сектору безпеки й оборони. Серед таких суб'єктів передусім зосередимо увагу на Збройних Силах України. У Законі України «Про збройні сили» закріплено, що з'єднання, військові частини й підрозділи Збройних Сил України, відповідно до Закону, можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного й надзвичайного стану, безпеки та захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів щодо поводження з військовополоненими в особливий період, заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, організації та підтримання дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій, боротьби з тероризмом і піратством, заходів щодо здійснення захисту життя, здоров'я громадян та об'єктів (майна) державної власності за межами України, забезпечення їх безпеки й евакуації (повернення), посилення охорони державного кордону, захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі та їх правового оформлення, забезпечення безпеки національного морського судноплавства України у відкритому морі чи в будь-якому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави, заходів щодо запобігання розповсюдженню зброї масового ураження, протидії незаконним перевезенням зброї та наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів у відкритому морі, ліквідації надзвичайних

ситуацій природного й техногенного характеру, кризових ситуацій, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку й на умовах, визначених законодавством України [226].

Своєю чергою до функцій Національної гвардії України в межах окресленої в роботі проблематики належать такі: участь у припиненні масових заворушень; участь у відновленні правопорядку в разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, розблокуванні або припиненні протиправних дій у разі захоплення важливих державних об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення; участь у відновленні конституційного правопорядку в разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, у відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються; участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; участь у виконанні завдань територіальної оборони [241].

Окрім зазначених вище, також зауважимо на діяльності СБУ, ДСНС та Національної поліції. Зокрема, СБУ у цьому контексті є інституційним гарантом захисту державного суверенітету, конституційного ладу й інформаційної безпеки. Її роль полягає у виявленні та нейтралізації загроз,

які можуть мати диверсійний, терористичний чи інший підривний характер, особливо в умовах, якщо надзвичайний стан створює підвищену вразливість державних інституцій. Своєю чергою ДСНС виконує роль основного суб'єкта цивільного захисту населення та територій. У межах надзвичайного стану вона забезпечує організацію рятувальних, аварійно-відновлювальних і гуманітарних заходів, координує дії щодо ліквідації наслідків природних, техногенних або соціальних катастроф. Натомість Національна поліція України забезпечує підтримання публічного порядку та правового режиму на території, де запроваджено надзвичайний стан. Її роль полягає в гарантуванні виконання встановлених обмежень і спеціальних правил, запобіганні правопорушенням та захисті прав і свобод громадян у межах, визначених законодавством. Поліція є безпосереднім «провідником» державної політики на рівні щоденної взаємодії з населенням, забезпечуючи реалізацію управлінських рішень у конкретному соціальному середовищі.

У межах представленої в роботі проблематики зосередимо увагу на діяльності місцевих органів публічної влади, зокрема [154]:

а) обласні та районні державні адміністрації (або військові адміністрації в разі їх утворення) забезпечують координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, інтегруючи їх зусилля в межах єдиної регіональної стратегії реагування на кризу. У випадку утворення військових адміністрацій відбувається інституційне посилення централізації управління, що спрямоване на забезпечення оперативності прийняття рішень і підвищення дисципліни виконання в умовах підвищеної загрози;

б) органи місцевого самоврядування виконують роль представницької та самоврядної складової публічної влади, що забезпечує врахування інтересів територіальних громад у процесі реалізації антикризових заходів. Їхня участь у впровадженні державної політики в умовах надзвичайного



стану сприяє збереженню принципу субсидіарності й підтриманню довіри населення до управлінських рішень;

в) виконавчі органи місцевих рад забезпечують безпосереднє адміністративно-управлінське втілення відповідних заходів, пов'язаних з функціонуванням житлово-комунального господарства, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти й інших сфер життєзабезпечення [154].

Отже, на підставі аналізу можемо дійти висновку, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану формується з огляду на конституційний розподіл владних повноважень, спеціальне законодавство про надзвичайний стан та особливості кризового управління. Вона має багаторівневу структуру й охоплює такі основні групи суб'єктів [154]:

1. Вищі органи державної влади, зокрема: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабінет Міністрів України. Вони здійснюють політико-правове забезпечення та визначення параметрів надзвичайного стану, встановлюють нормативні межі функціонування державної політики, забезпечують стратегічне керівництво й легітимацію досліджуваного режиму.

2. Центральні органи виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також служби, агентства, інспекції, які виконують спеціалізовані функції, обумовлені надзвичайним станом. Ця група суб'єктів забезпечує галузеву реалізацію державної політики й адаптацію управлінських механізмів до умов надзвичайного стану, організовують виконання рішень і забезпечують функціонування відповідних сфер управління;

3. Органи сектору безпеки й оборони: Збройні Сили України; Національна гвардія України; Служба безпеки України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України; інші військові формування, утворені відповідно до закону. Вони забезпечують

підтримання правопорядку, безпеки населення, реалізацію режимних заходів і виконання спеціальних повноважень, пов'язаних із захистом держави й громадян у кризових умовах.

4. Місцеві органи публічної влади: а) обласні та районні державні адміністрації (або військові адміністрації в разі їх утворення); б) органи місцевого самоврядування; в) виконавчі органи місцевих рад. Здійснюють безпосередню реалізацію державної політики на територіальному рівні, організовують надання публічних послуг населенню, координують місцеві ресурси й забезпечують виконання рішень центральної влади.

5. Інші суб'єкти, залучені до реалізації політики: підприємства, установи та організації незалежно від форми власності (у межах виконання покладених обов'язків); громадські об'єднання та благодійні організації; міжнародні організації (у частині надання гуманітарної та технічної допомоги), які сприяють реалізації державної політики шляхом виконання делегованих завдань, надання ресурсної, організаційної чи гуманітарної підтримки, а також участі у відновлювальних і стабілізаційних заходах [154].

Кожен із зазначених суб'єктів має сукупність повноважень, які надають їм можливість реалізовувати покладені на них завдання в досліджуваній сфері суспільного життя. Проаналізуємо їх у наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

## **2.2. Повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану**

Характеризуючи правовий статус органів державної влади, які відповідають за реалізацію державної політики в умовах дії надзвичайного стану, зосередимо увагу на їхніх повноваженнях. Як соціальне явище повноваження, як зазначає І. П. Голосніченко, – це володіння правами й

обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку й у спосіб, визначений соціальними правилами та нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника й можуть охоплювати право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, і застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [46, с. 148]. Повноваження Ю. С. Шемшученко тлумачить як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських, організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб, як зазначає науковець, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. За своїм характером повноваження державних органів розрізняються залежно від того, до якої гілки влади належить той чи інший орган. Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій. Як акцентує Ю. С. Шемшученко, крім державних органів, громад, організацій і посадових осіб, певними повноваженнями можуть наділятися й окремі громадяни (наприклад, особа, уповноважена укладати цивільні угоди від імені іншої особи) [306, с. 590]. Своєю чергою, як зазначає С.С. Шоптенко, повноваження мають такі ознаки: закріплені в законодавстві, що регламентує таку діяльність; реалізуються в чітко визначеній сфері; застосовуються у встановлених процедурах; мають бути спрямовані на виконання поставлених перед нею завдань; за зловживання повноваженнями настає відповідальність [308].

Отже, аналіз зазначених наукових підходів дає змогу дійти висновку, що повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це встановлений і підкріплений

державними гарантіями обсяг юридично визначених суб'єктивних прав та обов'язків органів публічної влади, які спрямовані на прийняття, організацію та забезпечення виконання рішень, необхідних для реагування на загрози, стабілізації суспільних відносин і захисту конституційного ладу в умовах особливого правового режиму. Переконані, що правовий статус органів державної влади слід розглядати в контексті їхніх повноважень, оскільки вони становлять його змістове ядро.

Характеризуючи повноваження вищих органів державної влади, зауважимо, що в період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування [246]. В умовах надзвичайного стану органам, що здійснюють управління на відповідній території, Указом Президента України про введення надзвичайного стану, затвердженого Законом України, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку й законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян [246].

До введення надзвичайного стану за підставами, передбаченими п. 2–7 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», Президент України звертається через медіа або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого у зверненні строку й попередженням про можливість введення надзвичайного стану. За умов, що

вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, надзвичайний стан може бути введено без попередження. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. У разі необхідності введення надзвичайного стану з підстав, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України. Введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим [246]. В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначають: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до ст. 4 зазначеного Закону; 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування й органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що впливають з цього Закону [246]. Отже, повноваження Президента в умовах надзвичайного стану мають не лише процедурний, а й системоутворювальний характер, оскільки він не лише застосовує передбачені законом інструменти, а й забезпечує цілісність правового режиму, визначаючи баланс між необхідністю оперативного реагування на загрозу й дотриманням конституційних гарантій. Надзвичайний стан функціонує як правовий режим через його акт волевиявлення, що робить Президента центральним суб'єктом конституційного механізму кризового управління.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», у разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях ВРУ приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану. Якщо Указ Президента України про введення надзвичайного стану на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, ВРУ збирається у дводенний строк без скликання та працює в сесійному режимі. Керівники органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень. У разі закінчення строку повноважень ВРУ під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії ВРУ, обраної після скасування надзвичайного стану [246]. Отже, у період дії надзвичайного стану Верховна Рада України виконує функцію конституційної легітимації та контролю. Унаслідок затвердження Указу Президента про введення надзвичайного стану Парламент надає цьому рішенню остаточної юридичної сили, перетворюючи його з акта глави держави на елемент законодавчо санкціонованого правового режиму. Водночас повноваження ВРУ не вичерпуються одноразовим схваленням. Упродовж дії надзвичайного стану вона зберігає законодавчу й контрольну компетенцію: визначає нормативні межі можливих обмежень прав і свобод, може коригувати правове регулювання відповідно до потреб кризової ситуації та здійснює парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади. Отже, ВРУ забезпечує правову врівноваженість надзвичайного режиму, не допускаючи виходу владних повноважень за межі Конституції. Тож навіть в умовах надзвичайного стану ключовим призначенням ВРУ є ведення нормотворчої діяльності. Зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення (1984) було введено нову статтю, яка

передбачала відповідальність за порушення правил щодо карантину людей. У статті зазначалося, що порушення правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (2000), іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами тягне за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (2020). В Україні адміністративні штрафи обчислюються згідно з розміром неоподаткованого мінімуму доходів громадян (2020). Загалом сума штрафу становила від 1700 до 3400 грн. Проте на практиці такі штрафи здебільшого накладалися на власників бізнесу, осіб, відповідальних за скупчення людей (навіть незначні), або на грубих порушників установлених правил, тобто тих, хто не реагував на вимоги припинити протиправну поведінку. Водночас цим Законом Верховна Рада України внесла зміни й до Кримінального кодексу України (2001). Було змінено ст. 325 Кримінального кодексу України «Порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням та масовим отруєнням». Зокрема, порушення правил і норм, встановлених з метою запобігання епідемічним та іншим інфекційним захворюванням і боротьби з ними, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань, каралися штрафом від однієї до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк [348].

Щодо КМУ, то на нього покладається координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до

повноважень Ради національної безпеки і оборони України [246]. Аналізуючи повноваження КМУ, важливо зосередити увагу на надзвичайному стані, обумовленим пандемією COVID-19. В Україні перші обмеження було запроваджено в березні 2020 року відповідно до постанови № 211 (Кабінет Міністрів України, 2020a). Спочатку ці обмеження стосувалися лише кількості учасників масових і навчальних заходів. Проте згодом постановою № 215 (Кабінет Міністрів України, 2020b) було введено більш жорсткі обмеження свободи пересування громадян. Було обмежено: відвідування закладів освіти здобувачами освіти до 3 квітня 2020 року; проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів за участю понад 10 осіб, за винятком заходів, необхідних для забезпечення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; діяльність суб'єктів господарювання, що передбачає приймання відвідувачів, зокрема закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів, інших розважальних закладів, фітнес-центрів, закладів культури, підприємств торгівлі та побутового обслуговування; регулярні й нерегулярні пасажирські перевезення автомобільним транспортом у приміському, міжміському внутрішньообласному та міжобласному сполученні (крім перевезень легковими автомобілями); перевезення понад 10 пасажирів одночасно в одному транспортному засобі міського електротранспорту (трамваї, тролейбуси) та автобусного транспорту, що здійснює регулярні перевезення на міських маршрутах; перевезення пасажирів метрополітенами в Києві, Харкові та Дніпрі; перевезення пасажирів залізничним транспортом усіх видів внутрішнього сполучення (приміського, міського, регіонального та дальнього) [217; 348].

На підставі аналізу повноважень вищих органів державної влади (Президента, ВРУ та КМУ) можемо дійти висновку, що між зазначеними суб'єктами є процедурний зв'язок, що виявляється в послідовності владних



рішень. Зокрема, Президент України не може одноосібно запровадити надзвичайний стан у повному обсязі, оскільки його Указ набуває чинності лише після затвердження Верховною Радою України. Водночас Парламент не може самостійно ініціювати цей режим, оскільки таке повноваження належить лише главі держави. Отже, повноваження Президента і Верховної Ради є взаємозумовленими: реалізація компетенції одного суб'єкта безпосередньо залежить від волевиявлення іншого. Це створює механізм стримування й водночас забезпечує легітимність рішень. Крім того, функціональний зв'язок виявляється в тому, що рішення політичного рівня трансформується в управлінські дії через Кабінет Міністрів України. Президент визначає необхідність особливого правового режиму, Верховна Рада надає цьому рішенню нормативну силу та встановлює правові межі його реалізації, а Уряд діє в межах цих визначених параметрів. Тож КМУ не формує самостійно політику надзвичайного стану, а реалізує її в межах Указу Президента і законодавчих приписів Парламенту. Отже, виконавча діяльність уряду є похідною від спільного волевиявлення Президента та Верховної Ради України.

Досліджуючи повноваження конкретних міністерств, зосередимо увагу на Міністерстві внутрішніх справ, яке, відповідно до покладених на нього завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд КМУ; 2) розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; 3) погоджує проєкти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств і центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки та пропозиції до проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд КМУ, та проєктів законів, внесених на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи,

нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 4) готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження та пропозиції до прийнятих ВРУ законів, що надійшли на підпис Президентів України; 5) розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки й порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції; 6) забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання укладених міжнародних договорів України; 7) організовує в межах повноважень, передбачених законом, організаційно-управлінське й науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності; 8) організовує та забезпечує проведення судової експертизи в кримінальному й виконавчому провадженнях, адміністративних, цивільних і господарських справах, справах про адміністративні правопорушення; тощо [220]. Отже, Міністерство внутрішніх справ у межах дії правового режиму надзвичайного стану виконує роль одного з ключових центрів реалізації державної політики, поєднуючи нормотворчу, координаційну, інформаційну й забезпечувальну функції з безпековим «операційним контуром» держави. З наведених повноважень видно, що МВС не зводиться лише до реагування на загрози, а є системним суб'єктом публічного управління, який формує правила, забезпечує їх практичне виконання й підтримує інституційну спроможність органів, що діють у його сфері. Під час надзвичайного стану це виявляється через здатність МВС узагальнювати практику застосування норм, ініціювати зміни до законодавства й підзаконних актів та забезпечувати нормативну швидкість держави, коли потрібно оперативно налаштовувати режимні обмеження, процедури контролю й механізми відповідальності. Водночас МВС є координатором і інтегратором значної частини інструментів

державної політики у сферах публічної безпеки, охорони порядку, цивільного захисту, прикордонної безпеки, міграції, а також у питаннях захисту критичної інфраструктури, що в умовах надзвичайного стану набуває важливого значення через потребу швидкого управління ризиками й ресурсами.

З огляду на досвід пандемії коронавірусної хвороби акцентуємо на діяльності МОЗ України. Зокрема, це міністерство для виконання покладених на нього завдань має право: 1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції; 2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи й матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані; 3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції; 4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку й іншими технічними засобами [222]. МОЗ України в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими й іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками й організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями. МОЗ України в межах повноважень, передбачених законом, на основі й на виконання Конституції та законів

України, актів Президента України й постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, видає накази, організовує та контролює їх виконання [222].

Міністерство охорони здоров'я України відіграло ключову та системоутворювальну роль у протидії коронавірусній хворобі як центральний орган виконавчої влади, відповідальним за формування й реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в умовах пандемії. Його діяльність охоплювала як стратегічний рівень управління кризою, так і безпосередню організацію медичних і протиепідемічних заходів. У період поширення COVID-19 МОЗ України визначало медичні стандарти реагування, розробляло й затверджувало клінічні протоколи лікування, алгоритми тестування, правила госпіталізації та маршрутизації пацієнтів. Міністерство також готувало нормативні ініціативи щодо карантинних обмежень, режиму самоізоляції та впровадження обов'язкової вакцинації для окремих категорій працівників, забезпечуючи медичне обґрунтування відповідних урядових рішень.

Зазначимо, що 2024 року Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) та уряд України спільно опублікували Стратегію співпраці ВООЗ з Україною на 2024–2030 роки, що є важливим етапом покращення громадського здоров'я в Україні. Стратегію було опубліковано після спільної сесії з планування, у межах якої сторони також домовилися про ключові напрями діяльності на 2024 рік. План було зосереджено на зміцненні й фінансуванні системи охорони здоров'я, а також на вступі до Європейського Союзу. Він спрямований на побудову стійкої, орієнтованої на людей системи охорони здоров'я, здатної надавати високоякісну медичну допомогу всім мешканцям, незалежно від їхньої платоспроможності, та долати складні проблеми у сфері охорони здоров'я, спричинені тривалою війною та відповідними загрозами громадському здоров'ю. У Стратегії окреслено

зобов'язання ВООЗ підтримувати Україну в її зусиллях щодо реформування системи охорони здоров'я, зауважено на необхідності інвестицій в інфраструктуру охорони здоров'я, розвиток робочої сили та впровадження реформ для відповідності стандартам ЄС і досягнення здоров'я для всіх. Відкриття відбулося на тлі постійних негараздів, зокрема руйнівних наслідків пандемії COVID-19 і повномасштабного вторгнення російської федерації, які серйозно пошкодили інфраструктуру охорони здоров'я, спричинили тисячі смертей і призвели до масового переміщення населення [321].

У сучасних реаліях важливою є діяльність і Міністерства енергетики України. Поняття надзвичайної ситуації в енергосистемі є в Кодексі системи передачі. Серед критеріїв для запровадження такої ситуації є тривалий дефіцит в енергосистемі, який потребує введення чотирьох і більше черг у графіках погодинних відключень і блекаут по всій Україні чи її частині. Однак це поняття стосується роботи ринку електроенергії – передусім балансуєчого. Згідно з Правилами ринку, учасники ринку можуть розраховувати на компенсацію витрат, понесених у період дії надзвичайної ситуації, адже тоді всі ресурси спрямовуються на підтримку енергосистеми незалежно від зобов'язань компаній [148]. Серед основних заходів – скорочення споживання електроенергії, спрощення бюрократичних процедур для запуску нових генерувальних потужностей, перерозподіл коштів у межах енергетичного сектору, а також можливі зміни режиму комендантської години. Крім того, у межах надзвичайної ситуації Національна комісія з регулювання енергетики переглянула цінові обмеження для імпорту електроенергії [309].

Важливе значення мають і місцеві державні адміністрації, які мають такі повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян місцевої державної адміністрації, як: оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснюють передбачені

законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадської безпеки й порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я та прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій і під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема в поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг; погоджують проєкт плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння та військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування й проведення таких заходів з метою запобігання й недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння та військової техніки; розглядають проєктну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) і розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі містобудівної документації; перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій; перевіряють наявність і готовність до використання в надзвичайних ситуаціях засобів колективного й індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку [237]. Місцеві державні адміністрації в умовах надзвичайного стану є ключовою ланкою територіального рівня реалізації державної політики, забезпечуючи її практичне впровадження безпосередньо на місцях. Якщо центральні органи

влади формують нормативні рішення й загальні алгоритми реагування, то місцеві державні адміністрації трансформують їх у конкретні управлінські дії з огляду на особливості відповідної території, рівня загроз і наявних ресурсів. У цьому контексті вони є інституційним механізмом оперативного реагування, координації та забезпечення стабільності в межах адміністративно-територіальних одиниць. Їхня роль значно посилюється у випадках стихійних лих, аварій, катастроф, епідемій чи інших надзвичайних подій, якщо виникає потреба оперативно визначити зону надзвичайної ситуації та організувати комплекс заходів з підтримання громадської безпеки, врятування життя людей, захисту здоров'я та прав громадян, а також збереження матеріальних цінностей. У межах надзвичайного стану місцеві державні адміністрації фактично є територіальними координаторами дій органів цивільного захисту, правоохоронних структур, військових формувань і аварійно-рятувальних служб, забезпечуючи узгодженість рішень і безперервність управління.

Дослідження повноважень органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану дає змогу констатувати, що спеціальний правовий режим надзвичайного стану значно трансформує систему публічного управління, посилюючи виконавчо-розпорядчі механізми, прискорюючи прийняття рішень і концентруючи управлінські ресурси. Надзвичайний стан змінює баланс між гарантіями прав і свобод та пріоритетом безпеки, що об'єктивно зумовлює розширення дискреційних повноважень органів влади й посилення координаційної ролі центральних органів виконавчої влади. Водночас практика реалізації цих повноважень виявляє низку системних проблем. Передусім йдеться про складність забезпечення належного балансу між оперативністю реагування й дотриманням принципу верховенства права. Розширення дискреції нерідко супроводжується ризиками неоднакового застосування норм, надмірного втручання у сферу прав і свобод громадян, а також зниження рівня правової

визначеності. У кризових умовах окремі управлінські рішення приймаються в прискореному порядку, що може призводити до колізій нормативних актів, нечіткості процедур або прогалин у регулюванні [175].

Отже, повноваження органів державної влади в умовах надзвичайного стану є необхідним інструментом забезпечення національної безпеки й публічного порядку, однак їх ефективність залежить від належної нормативної визначеності, узгодженості між суб'єктами владних повноважень, ресурсної спроможності та дотримання принципів пропорційності й верховенства права. Удосконалення законодавства має бути спрямоване на усунення прогалин у регулюванні, чітке розмежування компетенції та зміцнення механізмів контролю за реалізацією владних повноважень у кризових умовах [175].

### **2.3. Механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану**

Ефективна та якісна реалізація державної політики в умовах дії надзвичайного стану є фактично неможливою без налагодження ефективної та якісної взаємодії між відповідними суб'єктами. Згідно з тлумачним словником, механізм – це: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) те саме, що машина: механізм або комплекс механізмів, призначений для виконання корисної роботи шляхом перетворення одного виду енергії на інший; 3) про організацію, установу, лад і таке інше, що, наче механізм, забезпечують безперебійну роботу когось, чогось; 4) транспортний засіб (автомобіль, танк, літак тощо), що рухається завдяки якомусь механізму; 5) внутрішня будова, система чого-небудь; 6) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [269].



Теорія управління визначає взаємодію як погоджену в часі й місці спільну діяльність, спрямовану на досягнення загальної мети. Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи одне одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Причому необхідно зважати на те, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не лише у внутрішньо-організаційній діяльності системи, а й у зовнішніх її функціях. Отже, як слушно зазначає Є. Ю. Бараш, «взаємодія виявляється в процесі взаємовпливу й використанні можливостей одне одного для досягнення власних цілей. Отже, взаємодія виникає там і тоді, де взаємозв'язок між суб'єктами об'єднаний спільною метою. Також взаємодія полягає не лише в безперервному впливі одне на одного, а й під час використання взаємодіючими сторонами можливостей одне одного для досягнення власних цілей» [20, с. 131–132].

У «Юридичній енциклопедії» за реакцією Ю. С. Шемшученка механізм визначено як систему рушійних елементів правового регулювання, які забезпечують його реалізацію. Складовими механізму, на думку авторського колективу видання, є: а) норми права, закріплені в законах та інших правових актах, які визначають модель можливої та необхідної поведінки учасників суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) юридичні факти – конкретні життєві обставини, що пов'язані з виникненням, зміною чи припиненням правових відносин; в) правові відносини – суспільні відносини, урегульовані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків учасників суспільних відносин, тобто їхні дії відповідно до приписів правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права; е) система державних органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, прокуратури й інших контрольних органів, які створюють умови реалізації механізму [315, с. 40–41]. Взаємодію суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень А. М. Куліш

пропонує вважати управлінським процесом, який полягає в діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів профілактики, які впливають одне на одного й на об'єкт засобами й методами, що притаманні кожному учаснику, для досягнення спільної профілактичної мети. Водночас координація розглядається як необхідна передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів профілактики, які мають спільну мету та є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії [128].

Взаємодія, як зазначає А. О. Полянський, – це полізмістовна категорія, яка має різні вияви, проте характеризується низкою спільних особливостей, притаманних, зокрема, взаємодії правоохоронних органів із судово-експертними установами, а саме: взаємодія – це завжди певна спільність суб'єктів, тобто вона виникає між двома й більше елементами реальності; взаємодія обумовлює спільну діяльність відповідних суб'єктів, тобто характеризує загальний для них вектор руху, спрямований на досягнення певної заздалегідь визначеної мети; взаємодія має організаційну основу, адже спільність та узгодженість дій суб'єктів потребує проведення роботи із забезпечення цих дій та особистого контролю кожним суб'єктом процесу їх реалізації; взаємодія завжди має добровільний характер, а також відрізняється повною незалежністю суб'єктів, що беруть участь у взаємодії; на перший план виходить не примус до співпраці, а акумулювання можливостей кожного суб'єкта для ефективного й швидкого досягнення певної мети [206].

На підставі аналізу можемо дійти висновку, що взаємодія суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно врегульована, організаційно упорядкована, цілеспрямована та ієрархічно організована система координаційних, управлінських, інформаційних і ресурсних зв'язків між органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, спеціалізованими службами й іншими залученими інституціями, яка спрямована на оперативне формування

та виконання рішень у сфері реалізації досліджуваного напрямку державної політики з метою нейтралізації загроз, мінімізації негативних наслідків і відновлення нормального функціонування суспільства в межах правового режиму надзвичайного стану [160].

Особливостями досліджуваної взаємодії є такі: *по-перше*, посилення вертикальної субординації та концентрація повноважень у центральних органах виконавчої влади; *по-друге*, відповідна спільна діяльність здійснюється в межах особливого нормативного поля з можливістю тимчасового обмеження окремих прав і свобод фізичних та юридичних осіб; *по-третє*, зменшення бюрократичних етапів ухвалення рішень, пріоритет швидкості реагування; *по-четверте*, передбачає залучення широкого кола суб'єктів: органів виконавчої влади, силових структур, служб цивільного захисту, місцевих адміністрацій, підприємств критичної інфраструктури; *по-п'яте*, має мобілізаційну спрямованість ресурсів, що охоплює перерозподіл бюджетних, матеріально-технічних і людських ресурсів у пріоритетні сфери; *по-шосте*, має тимчасовий характер, а відповідні правовідносини функціонують лише в межах визначеного строку дії надзвичайного стану [156].

Отже, значення взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану полягає в тому, що вона: 1) забезпечує узгодженість дій суб'єктів різного рівня, запобігає хаосу й дублюванню повноважень; 2) дає змогу мінімізувати втрати (людські, фінансові, матеріально-технічні) та стабілізувати ситуацію; 3) підвищує ефективність управлінських рішень на всіх рівнях; 4) зменшує ризики зловживань владою; 5) системна взаємодія створює умови для переходу від кризового режиму до стабільного розвитку.

Реалізація відповідної взаємодії є складним процесом, що передбачає необхідність побудови належного механізму. Власне термін «механізм», на переконання В. П. Васьковської, почав використовуватися в юридичній

літературі тому, що суб'єктивні права майже завжди забезпечуються в певному порядку під час прямого або опосередкованого впливу факторів правового й неправового характеру. Завдяки категорії «механізм» можна охопити весь процес використання особою прав, уявити весь процес у системно-динамічному вигляді. Вчена зауважує, що в юридичній літературі поняття «механізм» широко використовується під час розгляду багатьох політико-правових проблем. Кожний механізм – це високоорганізована система, а будь-яка система має свою структуру. Система характеризується єдністю елементів, що перебувають у певних зв'язках і відносинах між собою, характеризують сутність об'єкта як ціле й відносно незалежне зовні явище. Водночас структуру розглядають як визначений склад компонентів (елементів) об'єкта. У літературі розрізняють психологічний, соціальний і юридичний, механізми забезпечення суб'єктивних прав. Психологічний механізм – це цінності, орієнтації, установки, цілі, інтереси, потреби, мотивація, вольова активність людини в процесі здійснення права. Соціальний механізм охоплює політичні, організаційні, ідеологічні й інші чинники. Правовий механізм характеризують як систему юридичних норм, фактів, документів та основних форм і способів організації їх здійснення. Ця категорія в юриспруденції є методологічною: механізм держави, механізм правового регулювання, механізм правотворчості, механізм формування правової поведінки, механізм формування правової держави, механізм забезпечення права тощо [38, с. 80–81]. Механізм, як зазначає О. В. Радченко, – це сукупність штучних, рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух. До головних ознак категорії належать такі: 1) механізм є продуктом організованої діяльності; 2) він має суб'єкт і об'єкт, мету, функцію; 3) кожний механізм містить послідовність дій, певний вид руху; 4) він передбачає переважно однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу; 5) він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; 6) його функціонування спрямоване на

автоматизм; 7) будова механізму має структурно-функціональний характер; 8) механізм має ознаки відкритої або закритої системи [256, с. 34].

У сфері права поняття «механізм», як зауважує Є. Ю. Яковчук, – це категорія, яка забезпечує дію правової матерії та практичний вплив норм права на ті суспільні відносини й суб'єктів, яким вони безпосередньо адресовані. Тобто це своєрідний «провідник» між писаними юридичними положеннями й тим результатом, досягнення якого вони передбачають на меті. Адміністративно-правовий механізм походить від класичного правового. Однак йому притаманна низка додаткових ознак, зумовлених галуззю, до якої він належить [318, с. 385]. Правові механізми, як обґрунтовує А. О. Зубко, – це певні «комплекти» юридичних засобів, які мають нормативне закріплення й орієнтовані під час їх практичного використання на реалізацію суб'єктами своїх інтересів і досягнення тієї чи іншої мети як наслідку правового регулювання визначених суспільних відносин. Конкретний правовий механізм як цілісна взаємопов'язана структура відображає послідовні стадії юридичної діяльності (громадян, організацій, посадових осіб, органів публічної влади) та різноманітні правові засоби, варіанти їх взаємодії на кожній стадії. За допомогою правових механізмів здійснюється гарантована законодавством реалізація завдань правового регулювання, впливу на суспільні відносини для досягнення конкретної мети [89, с. 297].

У дисертаційному дослідженні А. Г. Вархова адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки визначено як сукупність адміністративно-правових засобів, які об'єктивують комплекс реалізованих суб'єктами забезпечення національної безпеки нормативних, організаційних і контрольно-наглядових дій, спрямованих на забезпечення належних умов (засад), принципів, правил, стандартів та процедур функціонування процесу реалізації взаємовідносин між суб'єктами сектору безпеки й оборони України

під час виконання ним функціональних обов'язків. Ученим доведено, що структура цього механізму є такою: 1) адміністративно-правові норми, об'єктивовані в межах нормативно-правової бази, що містить акти різної юридичної сили та загального й спеціального спрямування, основним призначення яких є врегулювання конкретного питання в межах означених відносин; 2) об'єкти регулювання – діяльність і поведінка суб'єктів сектору безпеки й оборони; 3) суб'єкти регулювання – суб'єкти, що формують правові межі та процедури досліджуваної взаємодії (як суб'єкти ієрархічно вищої структури, так і суб'єкти взаємодії); 4) адміністративні правовідносини, що виникають між об'єктами й суб'єктами регулювання, а також ті, що виникають, розвиваються та припиняються між представниками сектору безпеки й оборони (йдеться як про горизонтальні, так і про вертикальні відносини, що характеризуються різним змістом); 5) адміністративно-правові засоби реалізації механізму взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки – нормотворчі (встановлення правил, процедур, зобов'язань тощо), організаційні (збір інформації, підготовка документів тощо), забезпечувальні (методичний супровід, технічне й матеріальне оснащення, фінансування тощо) та управлінські (заохочення, переконання, контрольно-наглядова діяльність тощо) [37, с. 3–4]. Адміністративно-правовий механізм взаємодії держави та громадськості, як зазначає А. П. Миколаєць, є заснованою на адміністративно-правових вимогах і сформованою завдяки застосуванню адміністративно-правового інструментарію системою взаємопов'язаних елементів, яка охоплює адміністративно-правові засоби, за допомогою яких забезпечується адміністративно-правове закріплення, охорона й захист взаємодії між державою та громадськістю, ефективне й системне встановлення взаємного зв'язку між наведеними суб'єктами, налагодження постійної комунікації, з'ясування потреб громадськості, з огляду на які

спрямовується публічне адміністрування, а також поєднання спільних ресурсів для вирішення завдань загальносуспільного значення [145, с. 79].

Отже, на підставі аналізу наукових підходів можемо дійти висновку, що механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно закріплена й функціонально структурована сукупність взаємопов'язаних елементів (інституцій, повноважень, процедур, управлінських інструментів і способів координації), за допомогою яких забезпечується узгодження діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування й інших залучених суб'єктів для досягнення мети державної політики в межах спеціального правового режиму надзвичайного стану [160]. Зазначене дає змогу констатувати, що розглядати відповідний механізм найбільш доцільно крізь призму його структурних елементів, які слід поділити на такі блоки [160]:

1) нормативно-правовий. Цей блок механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становить його базову, визначальну складову, оскільки через систему юридичних норм формується правова модель організації влади в кризових умовах, встановлюються межі компетенції суб'єктів, порядок їхньої спільної діяльності й координації. Цей блок не лише легітимує запровадження спеціального правового режиму, а й трансформує звичайну систему публічного управління в режим підвищеної централізації та прискорених управлінських процедур, забезпечуючи нормативну впорядкованість взаємодії між усіма залученими інституціями. Його фундамент становлять положення Конституція України, які визначають конституційні засади введення надзвичайного стану, розподіл повноважень між гілками влади й допустимі межі обмеження прав і свобод (ст. 64, 85, 106). Важливе значення в нормативно-правовому блоці має Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який конкретизує підстави й порядок введення надзвичайного стану, визначає перелік можливих обмежувальних заходів,

встановлює систему органів управління та розкриває їх повноваження у відповідний період. Зокрема, у ст. 14 зазначеного Закону закріплено, що органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного стану здійснюють заходи, передбачені цим Законом, і забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях [246]. Окрім того, у ст. 20 визначено, що порядок взаємодії військових формувань, які залучаються до здійснення заходів надзвичайного стану, з міністерствами, іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України [246];

2) інституційний блок, який охоплює сукупність органів публічної влади й інших уповноважених суб'єктів, які наділені компетенцією щодо формування, прийняття та виконання управлінських рішень у межах досліджуваного в роботі правового режиму. Цей блок визначає організаційну специфіку кризового управління, тобто відповідає на питання, хто здійснює владні повноваження, у якому співвідношенні та за якою ієрархією. Отже, особливістю інституційного блоку є його багаторівневість і функціональна диференціація. На відміну від звичайного режиму функціонування публічної влади, в умовах надзвичайного стану відбувається перерозподіл управлінських акцентів у бік централізації, прискорення процедур ухвалення рішень і концентрації повноважень у виконавчій вертикалі. Причому зберігається формальна дія принципу поділу влади, однак його реалізація адаптується до умов кризового управління. Система та правовий статус відповідних суб'єктів були розглянуті в межах підрозділів 2.1 і 2.2 дисертаційної роботи;



3) процедурний блок. Як зазначає В. Я. Малиновський, процедуру найчастіше розуміють як порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої мети, вирішення конкретного завдання. Науковець акцентує, що щодо органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення та взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення й фіксації. Процедури можуть вимагати здійснення й суто ритуальних дій для надання процесу особливої урочистості [135, с. 421]. У сфері права процедура, як зауважує Д. Г. Манько, – це закріплений у законодавстві порядок реалізації правових норм, який слугує засобом досягнення цілей правового регулювання в різних сферах суспільного життя. Процедурно-процесуальні форми є інструментами, що дають змогу практично реалізувати правові приписи, упорядковуючи суспільні відносини відповідно до моделей, закладених у матеріальному праві. Вони визначають найбільш доцільний порядок дій, який забезпечує досягнення передбачених правовими нормами результатів. Відповідні юридичні приписи встановлюють, як громадяни та організації можуть реалізовувати свої права, свободи й обов'язки, а також регулюють механізми виконання функцій органів державної влади, порядок розгляду правових питань і виконання прийнятих рішень. Отже, завдяки цим нормам забезпечується практичне втілення положень матеріального права в життя [140, с. 63–64]. З огляду на це, процедурний блок елементів механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану охоплює сукупність юридично визначених алгоритмів, стадій та управлінських дій, через які реалізується досліджуваний спеціальний правовий режим і забезпечується узгоджена діяльність органів публічної влади. Якщо інституційний блок відповідає на питання «хто діє», то процедурний – «як саме діє система» в умовах кризового управління [160].

Початковою стадією процедурного блоку є ідентифікація загрози та її правова кваліфікація. На цьому етапі здійснюється аналіз обставин, які

можуть бути підставою для введення надзвичайного стану, готується відповідне обґрунтування й пропозиції для суб'єкта прийняття рішення. Надалі відбувається підготовка пропозицій Ради національної безпеки і оборони України, видання Указу Президента, затвердження його Парламентом та видання на цій основі спеціальних підзаконних і відомчих нормативно-правових актів;

4) інформаційний блок, який охоплює інформаційне забезпечення відповідної взаємодії. Інформаційне забезпечення, як зазначає Г. І. Купалова, – це система одержання, оцінки, зберігання й переробки даних, створена з метою розробки управлінських рішень. Це стосується різних видів діяльності, наприклад виробничої та збутової, сервісного обслуговування, зокрема й підвищення технологічності виробництва, якості вироблюваної продукції, зниження її собівартості, рекламу, інформацію про асортимент продукції, ціни, форми організації сервісу тощо. Отже, інформаційне забезпечення є важливим етапом і необхідною умовою організації та проведення економічного аналізу. Це пояснюється тим, що від складу, змісту, якості вихідних даних залежить ефективність аналітичного дослідження, об'єктивність і дієвість його результатів. Інформаційне забезпечення економічного аналізу – це створення бази даних, комплексу інформаційних засобів, необхідних для дослідження господарської діяльності та вирішення завдань управління [129]. Ключовими характеристиками інформаційного забезпечення, на переконання Ю. О. Корнєва, є такі:

- 1) інформаційне забезпечення є функціональним комплексом, що забезпечує органічну взаємодію технічних засобів, методів і технологій роботи з інформацією;
- 2) інформаційне забезпечення – це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, яка сприяє ефективній реалізації процесу управління;
- 3) інформаційне забезпечення є інструментом, що генерує інформацію, яка складається з важливих даних і не дає відволікатися керівникам на зайву та громіздку інформацію;
- 4) інформаційне

забезпечення – це безперервний процес постійного забезпечення можливості збирання, пошуку, групування, аналізу, зберігання й поширення інформації серед працівників правоохоронних органів; 5) інформаційне забезпечення є інструментом, що забезпечує надходження інформації про стан і параметри функціонування певних об'єктів управління; 6) інформаційне забезпечення – це управлінська технологія, оскільки відображає інформацію щодо стану керованого об'єкта та є основою для прийняття управлінських рішень; 7) інформаційне забезпечення – специфічний вид професійної діяльності, оскільки враховує інформаційні потреби різних суб'єктів; 8) інформаційне забезпечення є складовою системи та процесу управління, виражаючи на міжсуб'єктивному рівні відносини [114, с. 24; 190]. Отже, інформаційний блок механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становить сукупність організаційно-правових і технологічних засобів забезпечення збору, обробки, передання, збереження й використання інформації, необхідної для прийняття й реалізації управлінських рішень у кризових умовах. Його функціональне призначення полягає в створенні єдиного інформаційного контуру управління, який забезпечує своєчасність реагування, узгодженість дій і мінімізацію управлінських ризиків. У структурному вимірі інформаційний блок охоплює систему суб'єктів, уповноважених на здійснення інформаційного забезпечення (центральні органи виконавчої влади, ситуаційні центри, підрозділи цивільного захисту), нормативно визначені процедури інформування та звітності, канали міжвідомчого обміну даними, а також механізми офіційного доведення інформації до населення. У такому контексті зауважимо на «Порядку створення та діяльності системи оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами загального користування та Національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України для цілей оборони та безпеки держави в умовах надзвичайної ситуації,

надзвичайного або воєнного стану», який визначає процедури здійснення заходів з підготовки електронних комунікаційних мереж загального користування до функціонування в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану, механізми здійснення їх оперативно-технічного управління, повноваження суб'єктів системи оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами загального користування й умови їх взаємодії щодо надання електронних комунікаційних послуг для цілей оборони та безпеки держави в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану, обсяги та строки подання інформації постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг про електронні комунікаційні мережі, які вони експлуатують, до Національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України [63]. Відповідно до Порядку, у надзвичайному режимі функціонування системи оперативно-технічного управління мережами взаємодія постачальників зі спеціальними користувачами здійснюється через центри управління мережами й підрозділи оперативно-технічного управління. Підрозділи оперативно-технічного управління взаємодіють з центрами управління мережами через Національний центр або безпосередньо за погодженням з Національним центром. Замовлення електронних комунікаційних послуг здійснюється спеціальними користувачами централізовано через власні підрозділи оперативно-технічного управління за типами звернень, зазначеними в п. 25 цього Порядку. Автоматизація процесів взаємодії Національного центру з підрозділами оперативно-технічного управління під час отримання заявок за різними типами звернень забезпечується інформаційно-аналітичною системою оперативно-технічного управління [63];

5) ресурсний блок, який охоплює систему правових, організаційних і фінансово-економічних інструментів, за допомогою яких забезпечується концентрація, перерозподіл і використання матеріальних, фінансових,

людських та технічних ресурсів для реалізації антикризових заходів. Його функціональне призначення полягає у створенні матеріальної основи управлінських рішень і забезпеченні спроможності публічної влади діяти ефективно в умовах підвищеної загрози [160].

Отже, механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану є важливим інструментом забезпечення інституційної стабілізації та правового впорядкування кризового реагування. Його ефективність визначається рівнем нормативної чіткості, організаційної координації, інформаційної інтеграції та ресурсної забезпеченості. Розвиток цього механізму надалі має бути спрямовано на вдосконалення процедур міжвідомчої взаємодії, підвищення прозорості управлінських рішень і зміцнення гарантій правової захищеності особи навіть в умовах дії спеціального правового режиму [160].

#### **2.4. Правові форми та гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану**

Сучасний етап розвитку публічного управління характеризується посиленням ролі громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики. Участь громадськості є обов'язковою складовою демократичного врядування, інструментом забезпечення прозорості діяльності органів влади та важливою гарантією підзвітності держави перед суспільством. Водночас в умовах дії надзвичайного стану, коли відбувається концентрація владних повноважень, прискорення управлінських процедур і можливе тимчасове обмеження окремих прав і свобод, постає питання збереження реального механізму залучення громадян до процесів реалізації державної політики.

Згідно з «Тлумачним словником основних філософських термінів» під редакцією В. Петрушенка, форма – це: 1) спосіб впорядкування змісту, його організації та функціонування; 2) в Аристотеля – активне субстанціальне начало, яке, сполучаючись з матерією, утворює речі; 3) просторово-геометричні параметри будь-яких матеріальних утворень; 4) те, що може розглядатися відокремлено від матерії, субстрату як їх визначеність; 5) у суспільній історії та культурі досить часто узаконені стандарти вигляду або структури будь-чого для позначення його ролі та статусу (військова форма, урочисті церемонії тощо). У сучасній культурології є позиція, згідно з якою успіхи й переваги західної цивілізації обумовлені тим, що вона плекала форму, а у східних цивілізаціях панують довільність і безлад [197, с. 181]. Окреслюючи теоретичні підходи до тлумачення категорії форма, В. С. Чорней зазначає, що в соціології – це структура або організація, яка відображається у взаємозв'язках, порядках і способах організації соціальних явищ, процесів або інституцій. Форма визначається певними характеристиками, які описують її зовнішній вигляд і структуру, а також внутрішні правила й механізми, за якими вона функціонує. У теорії управління, як обґрунтовує дослідник, форма може означати організаційну структуру або спосіб організації певної діяльності. Форма охоплює розподіл обов'язків і повноважень, систему комунікації, процеси прийняття рішень, інші аспекти, що визначають спосіб функціонування чого-небудь. Поняття форм є досить змістовно дослідженим з огляду на правову науку [300].

Отже, у загальному значенні форма – це зовнішнє вираження певної практичної діяльності. У сфері права ця категорія набуває специфічних властивостей. Зокрема, В. Я. Малиновський переконливо доводить, що форма у праві – це способи вираження змісту певної діяльності; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління; виокремлення в

самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій; системи внутрішньопоеднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо [135, с. 424]. Правова форма як зауважує А. А. Пилипенко, – це правова конструкція нормативного впорядкування діяльності, притаманна для будь-якої юридично значущої діяльності, зокрема юрисдикційної. Вона охоплює сукупність вимог до дій суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу, які спрямовано на досягнення конкретного матеріально обумовленого процесуально-правового результату. Тобто правова форма є особливою юридичною конструкцією, що реалізує принципи найбільш доцільної процедури здійснення конкретних повноважень [198, с. 29].

На підставі аналізу можемо дійти висновку, що правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно закріплене зовнішнє вираження практичної діяльності громадян та інститутів громадянського суспільства щодо реалізації свого права впливати на процес формування й реалізації державної політики в умовах досліджуваного правового режиму. Зазначимо, що нині на теоретичному рівні неопрацьованим є питання відповідних форм, отже, на нашу думку, до їх переліку належать такі:

1. Пряма участь громадян у формуванні державної політики. Ця форма реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану характеризує індивідуальний вплив особи на діяльність органів публічної влади через використання встановлених законом процедур звернення, ініціювання, консультації та оскарження рішень. Її сутність полягає в забезпеченні персоналізованого каналу комунікації між громадянином і державою, який функціонує навіть за умов запровадження спеціального правового режиму.

Ця форма участі охоплює подання індивідуальних і колективних звернень, заяв та скарг, електронні петиції, участь у публічних консультаціях щодо проєктів нормативно-правових актів, подання пропозицій до органів виконавчої влади, а також реалізацію права на судові оскарження управлінських рішень. Основним документом, який регулює це питання, є Закон України «Про звернення громадян». Зокрема, законодавчим актом передбачено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами й пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення [227]. Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, медіа, їх керівники й інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, усебічно та вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації під час розгляду заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини й умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги та суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних



збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті обмеження його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставного передання розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організовувати й перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати й інформувати населення про хід цієї роботи [227].

Крім того, ще одним видом прямої участі громадян є електронні петиції. Електронна петиція, як зауважує Г. М. Котляревська, є різновидом колективного звернення, причому поняття «суб'єкт подання електронної петиції» не збігається з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Відповідно, суб'єктом подання електронної петиції є особа, яка, реалізуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію та набула статусу автора (ініціатора). Суб'єктом, що підтримує електронну петицію, є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Водночас суб'єктом подання електронної петиції та суб'єктом, що підтримує електронну петицію, можуть бути громадяни України й особи, які не є громадянами України, але законно знаходяться на її території (такі суб'єкти мають таке саме право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами) [119]. Електронні петиції, як обґрунтовує В. В. Решота, мають на меті сформувати новий інструмент спілкування громадян з органами публічної адміністрації, надати можливість оперативно реагувати на зміни й виклики, що виникають у суспільстві. Попри певну ймовірність зловживання й дискредитації цього інструмента, електронні

петиції можуть відіграти позитивну роль у налагодженні суспільного діалогу з органами влади. Отже, кожна петиція, що отримає необхідну кількість голосів для розгляду, потребує детального аналізу та ґрунтовної відповіді щодо доцільності, ефективності й економічних результатів від прийняття відповідних рішень. Апробація на практиці й досвід реалізації права на звернення до органів публічної адміністрації з електронними петиціями потребує подальших наукових пошуків і досліджень [257, с. 93]. В умовах дії надзвичайного стану електронні петиції набувають важливого значення як стабільний і безпечний інструмент зворотного зв'язку між суспільством і державою. Вони реалізують можливість публічного вираження позиції громадян за обмеження традиційних форм участі, сприяють виявленню суспільних потреб і виконують функцію додаткового механізму підзвітності органів влади. З огляду на це, можемо констатувати, що електронні петиції забезпечують непереривність демократичної комунікації навіть за кризових умов.

У цьому контексті зауважимо також на участі в громадських слуханнях. Громадські слухання, як зазначає С. С. Вітвіцький, – це демократичний інститут залучення громадськості до управління державними справами, форма громадського контролю за законністю в діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою й органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості та законності проєктів нормативних актів органів місцевої та здійснюваного місцевого управління; проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо [41, с. 313]. Громадські слухання Л. Р. Наливайко та О. В. Савченко розуміють як форму громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління справами місцевого значення, що здійснюється шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів

державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства [177, с. 135]. Громадські слухання є публічною консультативною формою участі громадськості в реалізації державної політики, що передбачає відкритий діалог між представниками органів влади й населенням щодо питань суспільного значення. Вони є інструментом врахування громадської думки в процесі прийняття управлінських рішень і сприяють підвищенню їх легітимності.

2. Інституційна (опосередкована) участь через інститути громадянського суспільства, що виражається через участь представників громадськості в консультативно-дорадчих органах; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади тощо. В умовах надзвичайного стану значення цієї форми участі набуває особливого значення. Посилення централізації управління та концентрація повноважень у виконавчій гілці влади створюють ризик зменшення рівня публічної дискусії. Тому консультативно-дорадчі органи виконують функцію інституційного каналу комунікації між державою та організованою громадськістю, забезпечуючи врахування експертних позицій і суспільних інтересів під час підготовки рішень. Інституційна участь через громадські ради й інші дорадчі органи сприяє підвищенню обґрунтованості державної політики, зміцненню довіри до управлінських рішень і формуванню додаткових гарантій прозорості діяльності влади навіть за умов спеціального правового режиму. Водночас її ефективність у період надзвичайного стану залежить від збереження реального консультативного впливу та недопущення формалізації таких органів.

3. Громадський контроль. Зокрема, як зауважує М. П. Бублій, громадський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є діяльністю інститутів громадянського суспільства й окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів державної влади нормам законодавства, а також на коригування

виявлених відхилень. Причому коригувальна функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки. Мета громадського контролю за діяльністю державних органів полягає в дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у підтримці нормативно встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта – народу [31]. Отже, громадський контроль є правовою формою участі громадськості в реалізації державної політики, що полягає в здійсненні суспільством наглядових, моніторингових та оціночних дій щодо діяльності органів публічної влади з метою перевірки її відповідності закону, принципам публічності, пропорційності й дотримання прав людини. На відміну від консультативних форм участі громадський контроль спрямований не лише на формування рішень, а й на оцінку їх реалізації та правомірності. З огляду на це, громадський контроль у період надзвичайного стану виконує стабілізаційну та гарантійну функції: він забезпечує підзвітність органів влади, підтримує баланс між безпековими інтересами держави та правами громадян і сприяє збереженню елементів демократичного врядування навіть у режимі підвищеної централізації управління.

4. Участь у реалізації державних заходів. Це специфічна правова форма участі громадськості, яка виявляється не на стадії обговорення чи контролю, а безпосередньо на етапі виконання рішень державної політики. В умовах дії надзвичайного стану ця форма набуває важливого значення, оскільки держава об'єктивно потребує мобілізації додаткових соціальних, матеріальних та організаційних ресурсів для реагування на загрози. Її сутність полягає в залученні громадян, громадських об'єднань, благодійних і волонтерських організацій до виконання конкретних заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, гуманітарну підтримку населення, забезпечення соціальних послуг, інформаційне інформування,

логістичну допомогу тощо. На відміну від консультативних або контрольних форм громадськість постає співвиконавцем державної політики, інтегрованим у процес практичної реалізації управлінських рішень.

Реалізація зазначених форм має бути належним чином підкріплена системою правових гарантій. В юридичній літературі вказано, що гарантія – це один із засобів забезпечення виконання зобов’язань, який застосовується у відносинах між юридичними особами. За договором гарантії, організація-гарант зобов’язується перед організацією-кредитором погасити заборгованість організації-боржника, якщо та не зробить цього. Договір гарантії, з огляду на можливість визнання його недійсним, повинен укладатися лише в письмовій формі. У юридичній літературі розрізняють: гарантії безпеки держави; міжнародні гарантії; гарантії права на інформацію; гарантії законності; гарантії застосування норм права; конституційні гарантії; гарантії прав та свобод людини й громадянина; правові гарантії тощо. Зокрема, конституційні гарантії є різновидом правових гарантій. Їх розглядають як механізм забезпечення дотримання, виконання, застосування й використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими посадовими особами, а також фізичними та юридичними особами [313, с. 554; 16]. Гарантії, як обґрунтовує Т. М. Заворотченко, є системою умов, що забезпечують задоволення інтересів людини. Їх основною функцією є виконання зобов’язань державою та іншими суб’єктами у сфері реалізації прав особистості. Об’єктом гарантій є суспільні відносини, пов’язані з охороною та захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян [79, с. 25].

У сфері права, як зазначає Б. В. Білозьоров, гарантії – це правові умови, засоби та способи, що визначають процедуру, за допомогою якої особа може фактично здійснювати свої права й свободи в спосіб і в такій формі, які закріплені національним законодавством країни й актами міжнародного права. Ключовими ознаками цих гарантій автор виокремлює такі:

1) юридичне закріплення прав, свобод і обов'язків людини та громадянина; 2) створення ефективної системи охорони й захисту державою прав і свобод людини, яка могла б забезпечити реалізацію цих прав і захистити від будь-яких посягань; 3) формування в громадян правової культури; 4) здійснення державного та громадського контролю за станом забезпечення прав і свобод. Тобто правові гарантії – це умови, які повинна створити держава для здійснення громадянами своїх прав і свобод [28, с. 56–57].

Отже, гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це система правових меж, процедурних запобіжників та інституційних механізмів, які забезпечують збереження реального впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на діяльність органів публічної влади в умовах спеціального правового режиму, не допускаючи перетворення тимчасової концентрації влади на неконтрольовану дискрецію [163]. До переліку таких гарантій належать:

1) нормативно-правові (конституційні, законодавчі). Це такі гарантії, які закріплені на конституційному рівні, а також на рівні нормативно-правових документів, що мають нижчу юридичну силу. Конституційні гарантії – це сукупність встановлених конституцією норм, правозахисних інститутів, які є основою гарантування основних прав, свобод та обов'язків громадян. За конституційними гарантіями можна судити про реальність проголошених прав, про їх суб'єктивний, особистий, чинний характер забезпеченості не лише індивідуальними можливостями громадянина, а й усією системою правових гарантій [79, с. 36–37]. Своєю чергою законодавчі гарантії – це закріплена в нормах законів система юридичних засобів, умов і механізмів, спрямованих на забезпечення реальної можливості здійснення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, а також на їх захист у разі порушення. Нормативно-правові гарантії участі громадськості щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становлять систему конституційних і законодавчих положень, які зберігають юридичну

можливість впливу суспільства на діяльність органів публічної влади навіть за умов спеціального правового режиму. Зокрема, Конституція України – це фундамент нормативного забезпечення, вона закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами, право на звернення до органів влади, право на свободу об'єднання, а також право на судовий захист. Важливе значення в умовах надзвичайного стану має конституційний принцип, за яким обмеження прав і свобод допускається лише у випадках, прямо передбачених законом, у чітко визначених межах і на визначений строк. Законодавчий рівень деталізує й операціоналізує конституційні положення. Передусім це норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», які встановлюють вичерпний перелік можливих обмежувальних заходів, порядок їх запровадження й вимогу офіційного оприлюднення відповідних рішень;

2) гарантії правової визначеності обмежень, обумовлених правовим режимом надзвичайного стану. У ст. 64 Конституції України закріплено, що конституційні права та свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Однак в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права й свободи, передбачені ст. 24–25, 27–29, 40, 47, 51–52, 55–63 Основного Закону [110]. Отже, гарантії правової визначеності обмежень, обумовлених правовим режимом надзвичайного стану, становлять систему юридичних вимог, які забезпечують передбачуваність, формалізованість і контрольованість втручання держави у сферу прав і свобод людини в умовах кризового управління. Їх призначення полягає в тому, щоб надзвичайний стан функціонував у межах права, а не поза ним [163];

3) гарантії прозорості й інформаційної доступності. Прозорість, як зауважує М. І. Мельник, – це та характеристика, яка значною мірою впливає

на визначення сутності влади, характер і результати її діяльності. Рівень прозорості влади – це показник рівня її демократичності, ступеню довіри громадян до обраної ними керівної верхівки, потужний загальносоціальний антикорупційний фактор [142, с. 45]. Тож гарантії прозорості та інформаційної доступності в умовах надзвичайного стану забезпечують збереження відкритого характеру державної політики навіть за режиму підвищеної централізації управління. Їх зміст полягає в тому, щоб жодне рішення, яке впливає на права, обов'язки чи інтереси громадян, не існувало поза межами публічного знання та правової визначеності. У період надзвичайного стану інформація є ключовим елементом управління: через неї формується сприйняття загрози, обґрунтовуються обмеження й пояснюється необхідність оперативних заходів. Тому гарантії прозорості виконують стримувальну функцію – вони не дають кризовому режиму трансформуватися в інформаційно закриту модель управління. Такі гарантії виявляються у вимозі офіційного оприлюднення рішень, чіткості формулювань запроваджених обмежень, доступності інформації про їх зміст, строк дії та територіальні межі. Важливою складовою є збереження механізмів отримання публічної інформації й можливості ставити під сумнів обґрунтованість обмежень. Навіть якщо частина відомостей може бути обмежена з міркувань безпеки, це не означає допустимість тотального інформаційного закриття [152];

4) гарантії інституційної присутності громадськості в процесі формування державної політики. Сутність цих гарантій полягає в тому, що держава визнає громадськість не зовнішнім спостерігачем, а інституційним учасником управлінських процесів. Це виявляється в створенні й функціонуванні постійних консультативно-дорадчих органів, громадських рад, експертних платформ, робочих груп, до складу яких входять представники громадських об'єднань, професійних спільнот, наукового середовища. Важливо, що такі структури мають не випадковий, а нормативно



визначений статус, що унеможлиблює їх довільне ігнорування. Інституційна присутність забезпечує безперервність участі, навіть за умов змін політичної кон'юнктури чи кризових обставин. Вона створює стабільний канал комунікації між владою та суспільством, дає змогу системно враховувати експертні позиції й інтереси різних соціальних груп на стадії підготовки рішень, а не лише після їх прийняття [152];

5) гарантії підконтрольності органів публічної влади. Це система правових і організаційних механізмів, які забезпечують перевірку законності, обґрунтованості й пропорційності рішень і дій влади, а також створюють можливість їх коригування або скасування в разі порушення прав чи перевищення повноважень. У контексті участі громадськості вони є ключовою умовою того, щоб вплив суспільства на державну політику не був декларативним. Сутність цих гарантій полягає в тому, що жоден орган публічної влади не функціонує автономно й поза межами зовнішньої оцінки. Підконтрольність означає наявність процедур звітності, обов'язку мотивування рішень, фіксації управлінських актів у належній формі й можливості їх перевірки незалежними інституціями. Це створює правове середовище, у якому управлінська дискреція обмежена вимогами обґрунтованості й відповідності закону [152].

Узагальнюючи, зазначимо, що правові форми участі в умовах надзвичайного стану фактично відображають здатність правової системи не обмежуватися владною вертикаллю, а зберігати взаємозв'язок із суспільством навіть за складних, надзвичайних умов. Своєю чергою окреслена система гарантій виконує роль своєрідного правового запобіжника проти надмірної дискреції влади. Вона не протиставляє безпеку свободі, а формує межі, у яких кризове управління зберігає правову якість. Завдяки цим гарантіям надзвичайний стан не перетворюється на режим виключення громадськості з процесу державного управління.

## Висновки до розділу 2

Встановлено, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану – це нормативно визначена, ієрархічно та функціонально впорядкована сукупність органів державної влади (різних рівнів), органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, спеціалізованих служб, підприємств, установ, організацій і посадових осіб, які в межах наданих їм законом прав та обов'язків забезпечують формування, координацію, прийняття й виконання управлінських рішень, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію загроз, що стали підставою для введення надзвичайного стану, а також на відновлення нормального функціонування публічної влади й суспільних відносин.

Акцентовано, що особливостями такої системи суб'єктів є: по-перше, спеціальний правовий режим функціонування, який змінює надану їм Законом сукупність повноважень, а також передбачає тимчасові обмеження прав та свобод людини й громадянина; по-друге, посилюється вертикаль виконавчої влади та роль центральних органів (зокрема, Президента України, Кабінету Міністрів України); по-третє, змінюється спрямованість взаємодії між силовими структурами; по-четверте, частина повноважень цих суб'єктів має екстраординарний, строковий характер і припиняється після скасування надзвичайного стану; по-п'яте, функціональна спрямованість системи зміщується від звичайного адміністрування до забезпечення національної безпеки, громадської безпеки та стабільності; по-шосте, особливий режим ресурсного забезпечення, який передбачає примусове відчуження майна, мобілізацію ресурсів, зміну режиму роботи підприємств та установ; по-сьоме, підвищений рівень відповідальності й контролю; по-восьме, водночас із примусовими заходами суб'єкти системи забезпечують гуманітарну підтримку населення та здійснюють відновлювальні заходи.

Зауважено, що в умовах дії правового режиму надзвичайного стану вищі органи державної влади (Президент, ВРУ та КМУ) постають як інтегрована система суб'єктів реалізації державної політики, яка забезпечує інституційну стійкість держави та керованість суспільних процесів у кризовій ситуації. Їх роль полягає не лише в здійсненні окремих юридично визначених дій, а й у формуванні та підтриманні узгодженого механізму прийняття й впровадження рішень, спрямованих на локалізацію загроз і відновлення стабільного правопорядку. Отже, діяльність окреслених суб'єктів у цей період характеризується підвищеною координацією та концентрацією ресурсів, що дає змогу адаптувати механізми державного управління до умов загрози без руйнування базових принципів конституційного ладу.

Доведено, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану формується з огляду на конституційний розподіл владних повноважень, спеціальне законодавство про надзвичайний стан та особливості кризового управління. Вона має багаторівневу структуру й охоплює такі основні групи суб'єктів:

1) вищі органи державної влади, зокрема: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабінет Міністрів України. Вони здійснюють політико-правове забезпечення та визначення параметрів надзвичайного стану, встановлюють нормативні межі функціонування державної політики, забезпечують стратегічне керівництво та легітимацію досліджуваного режиму;

2) центральні органи виконавчої влади: міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, а також служби, агентства, інспекції, які виконують спеціалізовані функції, обумовлені надзвичайним станом. Ця група суб'єктів забезпечує галузеву реалізацію державної політики й адаптацію управлінських механізмів до умов надзвичайного стану, організовують

виконання рішень і забезпечують функціонування відповідних сфер управління;

3) органи сектору безпеки й оборони: Збройні Сили України; Національна гвардія України; Служба безпеки України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України; інші військові формування, утворені відповідно до закону. Забезпечують підтримання правопорядку, безпеки населення, реалізацію режимних заходів і виконання спеціальних повноважень, пов'язаних із захистом держави й громадян у кризових умовах;

4) місцеві органи публічної влади: а) обласні й районні державні адміністрації (або військові адміністрації в разі їх утворення); б) органи місцевого самоврядування; в) виконавчі органи місцевих рад. Здійснюють безпосередню реалізацію державної політики на територіальному рівні, організовують надання публічних послуг населенню, координують місцеві ресурси й забезпечують виконання рішень центральної влади;

5) інші суб'єкти, залучені до реалізації політики: підприємства, установи й організації незалежно від форми власності (у межах виконання покладених обов'язків); громадські об'єднання та благодійні організації; міжнародні організації (у частині надання гуманітарної та технічної допомоги), які сприяють реалізації державної політики шляхом виконання делегованих завдань, надання ресурсної, організаційної чи гуманітарної підтримки, а також участі у відновлювальних і стабілізаційних заходах.

Зазначено, що повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це встановлений і підкріплений державними гарантіями обсяг юридично визначених суб'єктивних прав та обов'язків органів публічної влади, які спрямовані на прийняття, організацію та забезпечення виконання рішень, необхідних для реагування на загрози, стабілізації суспільних відносин і захисту конституційного ладу в умовах особливого правового режиму.

Обґрунтовано, що повноваження Президента України в умовах надзвичайного стану мають не лише процедурний, а й системоутворювальний характер, оскільки він не лише застосовує передбачені законом інструменти, а й забезпечує цілісність правового режиму, визначаючи баланс між необхідністю оперативного реагування на загрозу та дотриманням конституційних гарантій. Надзвичайний стан функціонує як правовий режим через його акт волевиявлення, що робить Президента України центральним суб'єктом конституційного механізму кризового управління.

На підставі аналізу повноважень вищих органів державної влади (Президента, ВРУ та КМУ) ми дійшли висновку, що між вказаними суб'єктами є процедурний зв'язок, що виявляється в послідовності владних рішень. Зокрема, Президент України не може одноосібно запровадити надзвичайний стан у повному обсязі, оскільки його Указ набуває чинності лише після затвердження Верховною Радою України. Водночас Парламент не може самостійно ініціювати цей режим, оскільки таке повноваження належить виключно главі держави. Отже, повноваження Президента України та Верховної Ради України є взаємозумовленими: реалізація компетенції одного суб'єкта залежить від волевиявлення іншого. Це створює механізм стримування й водночас забезпечує легітимність рішень. Крім того, функціональний зв'язок виявляється в тому, що рішення політичного рівня трансформується в управлінські дії через Кабінет Міністрів України. Президент України визначає необхідність особливого правового режиму, Верховна Рада України надає цьому рішенням нормативну силу та встановлює правові межі його реалізації, а Уряд діє в межах цих визначених параметрів. Тобто КМУ не формує самостійно політику надзвичайного стану, а реалізує її в межах Указу Президента України та законодавчих приписів Парламенту. Отже, виконавча діяльність уряду є похідною від спільного волевиявлення Президента України та ВРУ.

Схарактеризовано, що Міністерство внутрішніх справ України в межах дії правового режиму надзвичайного стану виконує роль одного з ключових центрів реалізації державної політики, поєднуючи нормотворчу, координаційну, інформаційну й забезпечувальну функції з безпековим «операційним контуром» держави. З огляду на такі повноваження, встановлено, що його діяльність не зводиться лише до реагування на загрози, МВС є системним суб'єктом публічного управління, який формує правила, забезпечує їх практичне виконання й підтримує інституційну спроможність органів, що діють у його сфері. У надзвичайному стані це виявляється через здатність МВС узагальнювати практику застосування норм, ініціювати зміни до законодавства й підзаконних актів і забезпечувати нормативну швидкість держави, коли потрібно оперативно налаштовувати режимні обмеження, процедури контролю й механізми відповідальності. Водночас МВС є координатором та інтегратором значної частини інструментів державної політики у сферах публічної безпеки, охорони порядку, цивільного захисту, прикордонної безпеки, міграції, а також у питаннях захисту критичної інфраструктури, що в умовах надзвичайного стану набуває важливого значення через потребу швидкого управління ризиками й ресурсами.

Розкрито повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану, що надало можливість констатувати, що спеціальний правовий режим надзвичайного стану значно трансформує систему публічного управління, посилюючи виконавчо-розпорядчі механізми, прискорюючи прийняття рішень і концентруючи управлінські ресурси. Надзвичайний стан змінює баланс між гарантіями прав і свобод та пріоритетом безпеки, що об'єктивно зумовлює розширення дискреційних повноважень органів влади й посилення координаційної ролі центральних органів виконавчої влади. Водночас практика реалізації цих повноважень виявляє низку системних проблем, зокрема: 1) складність забезпечення належного балансу між оперативністю реагування й

дотриманням принципу верховенства права; 2) розширення дискреції нерідко супроводжується ризиками неоднакового застосування норм, надмірного втручання у сферу прав і свобод громадян, а також зниження рівня правової визначеності; 3) у кризових умовах окремі управлінські рішення приймаються в прискореному порядку, що може призводити до колізій нормативних актів, нечіткості процедур або прогалин у регулюванні.

Узагальнено, що повноваження органів державної влади в умовах надзвичайного стану є необхідним інструментом забезпечення національної безпеки й публічного порядку, однак їх ефективність залежить від належної нормативної визначеності, узгодженості між суб'єктами владних повноважень, ресурсної спроможності та дотримання принципів пропорційності й верховенства права. Удосконалення законодавства має бути спрямоване на усунення прогалин у регулюванні, чіткіше розмежування компетенції та зміцнення механізмів контролю за реалізацією владних повноважень у кризових умовах.

Визначено, що взаємодія суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно врегульована, організаційно упорядкована, цілеспрямована та ієрархічно організована система координаційних, управлінських, інформаційних і ресурсних зв'язків між органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, спеціалізованими службами й іншими залученими інституціями, яка спрямована на оперативне формування та виконання рішень у сфері реалізації досліджуваного напрямку державної політики з метою нейтралізації загроз, мінімізації негативних наслідків і відновлення нормального функціонування суспільства в межах правового режиму надзвичайного стану. Особливостями досліджуваної взаємодії є такі: по-перше, посилення вертикальної субординації та концентрація повноважень у центральних органах виконавчої влади; по-друге, відповідна спільна діяльність здійснюється в межах особливого нормативного поля з

можливістю тимчасового обмеження окремих прав і свобод фізичних та юридичних осіб; по-третє, зменшення бюрократичних етапів ухвалення рішень, пріоритет швидкості реагування; по-четверте, передбачає залучення широкого кола суб'єктів: органів виконавчої влади, силових структур, служб цивільного захисту, місцевих адміністрацій, підприємств критичної інфраструктури; по-п'яте, має мобілізаційну спрямованість ресурсів, що передбачає перерозподіл бюджетних, матеріально-технічних і людських ресурсів у пріоритетні сфери; по-шосте, має тимчасовий характер, а відповідні правовідносини функціонують лише в межах визначеного строку дії надзвичайного стану.

Констатовано, що взаємодія суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану: 1) забезпечує узгодженість дій суб'єктів різного рівня, запобігає хаосу й дублюванню повноважень; 2) дає змогу мінімізувати втрати (людські, фінансові, матеріально-технічні) та стабілізувати ситуацію; 3) підвищує ефективність управлінських рішень на всіх рівнях; 4) зменшує ризики зловживань владою; 5) створює умови для переходу від кризового режиму до стабільного розвитку.

Доведено, що механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно закріплена та функціонально структурована сукупність взаємопов'язаних елементів (інституцій, повноважень, процедур, управлінських інструментів і способів координації), за допомогою яких забезпечується узгодження діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування й інших залучених суб'єктів для досягнення цілей державної політики в межах спеціального правового режиму надзвичайного стану. Водночас розглядати відповідний механізм найбільш доцільно за його структурними елементами, які слід поділити на такі блоки: 1) нормативно-правовий; 2) інституційний; 3) процедурний; 4) інформаційний.



Аргументовано, що нормативно-правовий блок механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становить його базову, визначальну складову, оскільки завдяки системі юридичних норм формується правова модель організації влади в кризових умовах, встановлюються межі компетенції суб'єктів, порядок їхньої спільної діяльності та координації. Цей блок не лише легітимує запровадження спеціального правового режиму, а й трансформує звичайну систему публічного управління у режим підвищеної централізації та прискорених управлінських процедур, забезпечуючи нормативну впорядкованість взаємодії між усіма залученими інституціями.

Зауважено, що інституційний блок механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану охоплює сукупність органів публічної влади й інших уповноважених суб'єктів, які наділені компетенцією щодо формування, прийняття та виконання управлінських рішень у межах окресленого в роботі правового режиму. Цей блок визначає організаційну специфіку кризового управління, тобто відповідає на питання, хто здійснює владні повноваження, у якому співвідношенні та за якою ієрархією. Отже, особливістю інституційного блоку є його багаторівневність і функціональна диференціація. На відміну від звичайного режиму функціонування публічної влади, в умовах надзвичайного стану відбувається перерозподіл управлінських акцентів у бік централізації, прискорення процедур ухвалення рішень і концентрації повноважень у виконавчій вертикалі.

Висвітлено, що процедурний блок елементів механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану охоплює сукупність юридично визначених алгоритмів, стадій та управлінських дій, завдяки яким реалізується окреслений спеціальний правовий режим і забезпечується узгоджена діяльність органів публічної

влади. Якщо інституційний блок відповідає на питання «хто діє», то процедурний – «як діє система» в умовах кризового управління.

Обґрунтовано, що інформаційний блок механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становить сукупність організаційно-правових і технологічних засобів забезпечення збору, обробки, передання, збереження й використання інформації, необхідної для прийняття та реалізації управлінських рішень у кризових умовах. Його функціональне призначення полягає в створенні єдиного інформаційного контуру управління, який забезпечує своєчасність реагування, узгодженість дій і мінімізацію управлінських ризиків. У структурному вимірі інформаційний блок охоплює систему суб'єктів, уповноважених на здійснення інформаційного забезпечення (центральні органи виконавчої влади, ситуаційні центри, підрозділи цивільного захисту), нормативно визначені процедури інформування та звітності, канали міжвідомчого обміну даними, а також механізми офіційного доведення інформації до населення.

Зазначено, що механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану є важливим інструментом забезпечення інституційної стабілізації та правового впорядкування кризового реагування. Його ефективність визначається рівнем нормативної чіткості, організаційної координації, інформаційної інтеграції та ресурсної забезпеченості. Розвиток цього механізму має бути спрямовано на вдосконалення процедур міжвідомчої взаємодії, підвищення прозорості управлінських рішень і зміцнення гарантій правової захищеності особи навіть в умовах дії спеціального правового режиму.

Встановлено, що правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це нормативно закріплене зовнішнє вираження практичної діяльності громадян та інститутів громадянського суспільства щодо реалізації свого права впливати на процес

формування й реалізації державної політики в умовах досліджуваного правового режиму. До переліку зазначених форм належить: 1) пряма участь громадян у формуванні державної політики, що передбачає: звернення громадян; електронні петиції; громадські слухання; 2) інституційна (опосередкована) участь через інститути громадянського суспільства, що виражається через участь представників громадськості в консультативно-дорадчих органах; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади тощо; 3) громадський контроль; 4) участь у реалізації державних заходів.

Акцентовано, що в умовах дії надзвичайного стану електронні петиції набувають важливого значення як стабільний і безпечний інструмент зворотного зв'язку між суспільством та державою. Вони дають змогу забезпечити можливість публічного вираження позиції громадян за обмеження традиційних форм участі, сприяють виявленню суспільних потреб і виконують функцію додаткового механізму підзвітності органів влади. Отже, електронні петиції забезпечують непереривність демократичної комунікації навіть за кризових умов.

Схарактеризовано, що громадський контроль є правовою формою участі громадськості в реалізації державної політики, що полягає в здійсненні суспільством наглядових, моніторингових та оціночних дій щодо діяльності органів публічної влади з метою перевірки її відповідності закону, принципам публічності, пропорційності й дотримання прав людини. На відміну від консультативних форм участі, громадський контроль спрямований не лише на формування рішень, а й на оцінку їх реалізації та правомірності. Отже, громадський контроль у період надзвичайного стану виконує стабілізаційну та гарантійну функції: він забезпечує підзвітність органів влади, підтримує баланс між безпековими інтересами держави й правами громадян і сприяє збереженню елементів демократичного врядування навіть у режимі підвищеної централізації управління.

Констатовано, що участь у реалізації державних заходів є специфічною правовою формою участі громадськості, яка виявляється не на стадії обговорення чи контролю, а безпосередньо на етапі виконання рішень державної політики. В умовах дії надзвичайного стану ця форма набуває особливого значення, оскільки держава об'єктивно потребує мобілізації додаткових соціальних, матеріальних та організаційних ресурсів для реагування на загрози. Її сутність полягає в залученні громадян, громадських об'єднань, благодійних і волонтерських організацій до виконання конкретних заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, гуманітарну підтримку населення, забезпечення соціальних послуг, інформаційне інформування, логістичну допомогу тощо. На відміну від консультативних або контрольних форм громадськості у такому випадку є співвиконавцем державної політики, інтегрованим у процес практичної реалізації управлінських рішень.

З'ясовано, що гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це система правових меж, процедурних запобіжників та інституційних механізмів, які забезпечують збереження реального впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на діяльність органів публічної влади в умовах спеціального правового режиму, не допускаючи перетворення тимчасової концентрації влади на неконтрольовану дискрецію. До таких гарантій належать: 1) нормативно-правові (конституційні, законодавчі); 2) гарантії правової визначеності обмежень, обумовлених правовим режимом надзвичайного стану; 3) гарантії прозорості та інформаційної доступності; 4) гарантії інституційної присутності громадськості в процесі формування державної політики.

Визначено, що нормативно-правові гарантії участі громадськості щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становлять систему конституційних і законодавчих положень, які зберігають юридичну

можливість впливу суспільства на діяльність органів публічної влади навіть за умов спеціального правового режиму. Зокрема, Конституція України – це фундамент нормативного забезпечення, вона закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами, право на звернення до органів влади, право на свободу об'єднання, а також право на судовий захист. Важливе значення в умовах надзвичайного стану має конституційний принцип, за яким обмеження прав і свобод допускається лише у випадках, прямо передбачених законом, у чітко визначених межах і на визначений строк. Своєю чергою законодавчий рівень деталізує та операціоналізує конституційні положення. Передусім це норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», які встановлюють вичерпний перелік можливих обмежувальних заходів, порядок їх запровадження й вимогу офіційного оприлюднення відповідних рішень.

Зауважено, що гарантії правової визначеності обмежень, обумовлених правовим режимом надзвичайного стану, становлять систему юридичних вимог, які забезпечують передбачуваність, формалізованість і контрольованість втручання держави у сферу прав і свобод людини в умовах кризового управління. Їх призначення полягає в тому, щоб надзвичайний стан функціонував у межах права, а не поза ними.

Обґрунтовано, що гарантії прозорості та інформаційної доступності в умовах надзвичайного стану забезпечують збереження відкритого характеру державної політики навіть за режиму підвищеної централізації управління. Їх сутність полягає в тому, щоб жодне рішення, яке впливає на права, обов'язки чи інтереси громадян, не існувало поза межами публічного знання та правової визначеності. У період надзвичайного стану інформація є ключовим елементом управління: через неї формується сприйняття загрози, обґрунтовуються обмеження й пояснюється необхідність оперативних заходів. Тому гарантії прозорості виконують стримувальну функцію – вони не дають змогу кризовому режиму трансформуватися в інформаційно

закриту модель управління. Такі гарантії виявляються у вимозі офіційного оприлюднення рішень, чіткості формулювань запроваджених обмежень, доступності інформації про їх зміст, строк дії та територіальні межі.

Узагальнено, що правові форми участі в умовах надзвичайного стану фактично відображають здатність правової системи не обмежуватися владною вертикаллю, а зберігати взаємозв'язок із суспільством навіть за складних, надзвичайних умов. Своєю чергою окреслена система гарантій виконує роль своєрідного правового запобіжника проти надмірної дискреції влади. Вона не протиставляє безпеку свободі, а формує межі, у межах яких кризове управління зберігає правову якість. Завдяки цим гарантіям надзвичайний стан не призводить до обмеження участі громадськості в процесі державного управління.

### **РОЗДІЛ 3**

## **НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВНУТРІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

### **3.1. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану**

Як будь-який тип діяльності органів публічного управління реалізація внутрішньої державної політики в умовах надзвичайного стану є юридичним процесом, що ґрунтується на системі відправних основ, вихідних ідей, які називають принципами. Слово «принцип» походить з латинської мови й означає «початок», «основа» тощо. В українській мові цей термін має такі характеристики: 1) основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, політичного устрою; 2) основний закон якої-небудь точної науки; 3) внутрішнє переконання, норма або правило поведінки [91, с. 366]. Досліджуючи тлумачення цього поняття у філософській царині, О. М. Литвинов констатував, що принципом розуміють: у суб'єктивному значенні – основне положення, передумову (принцип мислення); в об'єктивному значенні – початковий пункт, першооснову; основоположне теоретичне знання, що не є доказовим і не вимагає доказів; основоположну етичну норму, яка є або суб'єктивною – максимою – і направляє волю, оскільки є керівним щодо окремих індивідів моментом, або об'єктивною – законом, у такому разі є значущою для волі кожної розумної істоти [132, с. 60]. Отже, у загальному тлумаченні принцип – це відповідний базовий, фундаментальний фактор роботи механізму, провадження діяльності, вихідна, основоположна ідея теорії, вчення, світогляду тощо. Категорія має одне з ключових значень у науці управління та державного управління. Наприклад, Н. Р. Нижник вважає, що принципи державного управління – це

об'єктивні закономірності й відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Їх сформульовано у вигляді певних наукових положень, що закріплені в основі правом, їх застосовують у теоретичній та практичній державноуправлінській діяльності [179, с. 162]. В. М. Плішкін стверджує, що принципи управління – це основні положення, які відображають пізнані та сприйняті людиною об'єктивні закони й закономірності, якими керуються органи управління в процесі створення та функціонування систем управління. Вони виявляють вимоги до системи, структури, механізму процесу управління. Принципи управління становлять результат узагальнення людьми об'єктивно наявних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, визначальних фактів й ознак, що стають загальним началом їхньої діяльності [202, с.109].

У роботах О. М. Бандурки принципи управління схарактеризовано як вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [18, с. 34; 19, с. 48]. Принципи управління, вважає О. В. Жадан, – це система базових положень, ідей, правил, згідно з якими здійснюють діяльність працівники в певній сфері суспільного життя. Вони (принципи управління) відображають закономірності функціонування соціальних спільнот [69, с. 576]. Інше тлумачення пропонують Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк і П. В. Круш: «Принцип управління – це орієнтир, який застосовують в усіх ситуаціях. Вони будуть ефективними і в управлінні фабрикою з виготовлення морозива, і на електростанції, і в банку, якщо їх правильно застосовувати. Опанування навичок правильного використання цих принципів допомагає стати ефективним керівником» [184, с. 20].

Відповідна концептуальна позиція щодо визначення поняття «принцип» сформувалася в юридичній літературі. А. М. Бабенко, О. О. Борисова, І. О. Шаповалова, А. М. Колодій та В. І. Прокопенко



зауважують, що в контексті гносеології категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність й основний зміст останнього. Учені акцентують, що принципи права є не тільки правовою, а й філософською та соціологічною категорією, оскільки вони спрямовують суспільну свідомість. Урахування світогляду й економічних засад, що закладені в принципах права, відображає їх взаємодію із суспільною психологією на рівні норм традиційної культури [14, с. 4; 105, с. 42; 255, с. 35–36].

Відповідно до висновків, яких дійшли М. В. Цвік, Л. В. Авраменко та інші автори підручника із загальної теорії держави і права, принципи права розглядають як найзагальніші вимоги, що висувають до суспільних відносин та їх учасників, а також вихідні, керівні засади, які відображають сутність права, ґрунтуються на ідеях справедливості та свободи і визначають загальну спрямованість, ключові риси правової системи. Їхня провідна роль зумовлена тим, що вони безпосередньо чи опосередковано закріплені в правових нормах. Водночас засади, які не дістали нормативного закріплення, функціонують як правові ідеї та належать до сфери правосвідомості, передуючи формуванню системи права. Крім того, зазначені науковці стверджують, що значення принципів права полягає в їхніх відмітних властивостях і функціях: вони вирізняються високим рівнем імперативності, загальності, універсальності та стабільності; визначають напрями розвитку і функціонування правової системи; орієнтують правотворчу, правозастосовну й інші види юридичної діяльності; слугують важливим критерієм оцінювання законності поведінки суб'єктів права; сприяють подоланню прогалів у правовому регулюванні, а також підвищують рівень правосвідомості в суспільстві [83, с. 197–198].

Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний та Н. В. Заяць довели, що принципи права – це найзагальніші та найстабільніші засади, що сприяють утвердженню, забезпеченню і захисту суспільних цінностей, виражають сутність права й визначають напрями його подальшого розвитку. З-поміж ознак цієї категорії вчені виокремили такі: 1) спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей, тобто принципи права символізують дух права, пов'язують право з політикою, економікою, мораллю, переводять на мову правових категорій і репрезентують суспільні інтелектуально-ціннісні настанови й тенденції; 2) мають найзагальніший, абстрактний характер, тобто принципи права є нормативними узагальненнями найвищого рівня, «згустками» правової матерії. Перед суб'єктами правотворчості постає важливе завдання – наповнити принципи нормативним змістом. Загальність принципів права полягає як у поширеності на дії всіх суб'єктів права, визначаючи загальну лінію їхньої поведінки, так і в ціннісній пріоритетності перед нормами права; 3) визначають зміст системи права та її структурних елементів, а також напрями їх подальшого розвитку. Принципи права як своєрідні «нервові центри», «орієнтири» виконують функцію стрижнів системи права, сприяють її єдності й стабільності, об'єднують і цементують галузі, підгалузі та інститути права; 4) підвищена стабільність і стійкість, тобто принципи права залишаються незмінними протягом тривалого проміжку часу, оскільки об'єктивно зумовлені загальними закономірностями розвитку суспільства. Це означає, що історичні умови поступу суспільства й держави мають відповідні принципи: вони такі, якою є епоха, люди та їх потреби, спосіб життя, суспільні відносини; 5) закріплюються переважно у формах (джерелах) права, тобто залежно від форми викладення виокремлюють принципи, що безпосередньо сформульовані у формах (джерелах) права, і принципи, які виводять зі змісту форм (джерел) права в непрямій формі, тобто принципи,

що набули текстуальної матеріалізації (норми-принципи), та принципи, що мають змістове закріплення [277, с. 121–122].

Доходимо висновку, що принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану – це система фундаментальних, основоположних, нормативно врегульованих вихідних ідей, відповідно до яких організовують умови та забезпечують реалізацію внутрішньої державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану.

Принципи внутрішньої політики держави загалом окреслено в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», серед яких: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову; відкритість і прозорість процесів підготовки та прийняття рішень органами державної влади й органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість, творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними й суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність [218].

Натомість різновиди принципів реалізації внутрішньої політики саме в умовах дії надзвичайного стану не мають належного законодавчого втілення, у зв'язку із чим пропонуємо науковий перелік останніх:

1) верховенство права. Згідно зі ст. 8 Основного Закону, в Україні визнаний і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймають

на основі Конституції України, вони повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантовано [110]. У рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 верховенство права визначено як панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають відображати передусім ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із виявів верховенства права, зазначають автори рішення, є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а охоплює й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, що відображено в Конституції України [271]. Відповідно до Великої української енциклопедії, верховенство права – це система правового й суспільного устрою, де природні права та свободи людини дістали загальне визнання та законодавче закріплення, визнані найвищою цінністю суспільства, а їхнє забезпечення стає пріоритетом держави; влада знаходиться під владою права і під контролем закону й обмежена правом, а право створює таку систему правовідносин, за якої максимально усувають можливості свавілля чиновників; де держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність [280]. На думку А. П. Зайця, принцип верховенства права конкретизовано в таких складових: принцип мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин і всезагальності права, принцип

зв'язаності держави правами та свободами громадян, принцип позапартійності права, його відносної самостійності щодо політичних сил; верховенство Конституції та законів України [84, с. 3]. О. В. Петришин принцип верховенства права розглядає в широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні це принцип правової організації державної влади в суспільстві, як верховенство права над державою. За таких умов верховенство права ототожнюють із засадами правової державності. У вузькому значенні автор висвітлює його зміст як співвідношення права й закону в регулюванні суспільних відносинах, їх ролі в забезпеченні правопорядку, тобто як верховенство права над законом [196, с. 18–19]. У дисертації С. П. Погребняк доводить, що верховенство права – це панування права певного змісту. «У цьому випадку право стримує державу не фактом існування правил і процедур; воно обмежує державу за змістом її юридичних актів. Для демонстрації цієї ідеї слушною є метафора “верховенство права над законом”. Основними цінностями, що асоціюються з цим аспектом, є гідність людини, стриманість державної влади», – вважає вчений. Крім того, автор доводить, що матеріальний аспект верховенства права передбачає, що норми права мають відповідати: 1) стандартам основоположних прав і свобод; 2) загальним засадам права, іншим принципам природного права [204, с. 22–23]. Тож у системі принципів реалізації внутрішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану принцип верховенства права набуває пріоритетного значення та конкретизується в кількох взаємопов'язаних вимірах: по-перше, упорядкування суспільно-правових відносин у процесі формування та реалізації відповідного напрямку державної політики слід здійснювати виключно в межах і на підставі права, відповідно до вимог Конституції та законів України. Будь-які управлінські рішення мають ґрунтуватися на чітко визначених нормативних приписах і не виходити за межі встановленої компетенції суб'єктів владних повноважень; по-друге, політичні й управлінські рішення в умовах надзвичайного стану

повинні бути юридично обґрунтованими, правомірними та пропорційними поставленим завданням. Вони мають бути ухвалені з огляду на конституційно закріплені цінності, засади державного й суспільного ладу, а також загальновизнані принципи справедливості та правової визначеності; по-третє, передбачає обмеження дискреції суб'єктів владних повноважень. Навіть за умов гострих кризових ситуацій органи публічної влади не наділені позаправовим мандатом, а реалізують свої повноваження в межах, встановлених законом, з дотриманням процедурних гарантій та механізмів контролю [164];

2) законність. У Юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка визначено, що законність – це фундаментальна юридична категорія та комплексне правове явище, яке відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави [313, с. 498]. В. В. Самохвалов обґрунтовує, що термін «законність» застосовують у двох аспектах: – широкому і вузькому. У широкому сенсі законність тлумачать як дотримання всіма громадянами й організаціями законів і підзаконних актів, тобто необхідний державі спосіб поведінки населення. У вузькому сенсі законність є принципом діяльності державного апарату щодо здійснення своїх владних функцій у чітких межах закону, пов'язаних із забезпеченням прав громадян і громадських організацій [266, с. 220–223]. О. І. Остапенко вважає, що законність означає ідею, вимогу й систему (режим) реального вираження права в законах держави, у законотворчості й підзаконній нормотворчості. Законність передбачає: а) наявність реальних та обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян; недопущення будь-яких виявів свавілля; б) суворе й обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення; в) здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Це основні вимоги законності, найважливішими з-поміж яких є:

загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкова відповідальність за кожне вчинене правопорушення [5, с. 34–35]. Характеризуючи законність як режим, Л. І. Каленіченко зауважує, що його сутність полягає в тому, що всі суб'єкти права, незалежно від сфери життєдіяльності та виду правового статусу, сумлінно виконують нормативно-правові приписи законодавства. Правовий режим законності є можливим лише за умови реалізації приписів норм права як державою, посадовими особами, державними службовцями, суб'єктами права, які наділені державно-владними повноваженнями, так і суспільством, громадянами, іноземцями, особами без громадянства [95, с. 90]. Одне з найзагальніших визначень принципу законності запропоновано в роботі О. В. Ткалі, згідно з яким законність є одним з найголовніших принципів функціонування правової держави із забезпечення публічних інтересів, охорони прав і свобод громадян, громадських об'єднань, організацій. Вона означає сувору, детальну регламентацію діяльності органів державного управління, а також неухильне дотримання та виконання законів і підзаконних актів громадянами і юридичними особами. Законність передбачає такі стосунки між державними органами, з одного боку, і громадянами – з іншого, які ґрунтуються виключно на основі законів, причому обов'язок з їх дотримання лежить на обох сторонах. Крім цього, законність є ширшою суспільствознавчою категорією що поширює свій вплив і на процеси видання (прийняття) нормативних правових актів. Законність тісно пов'язана з такими поняттями, як демократія, справедливість, рівність, є формою реалізації волі інтересів народу як єдиного джерела влади. Через категорію законності народ реалізує своє право формувати державну владу, визначати напрями її діяльності. Законність – це легітимність державної влади, показник її права здійснювати свою діяльність на користь державоутворювального народу [282]. Отже, принцип законності передбачає неухильне, суворе й постійне дотримання всіма учасниками суспільно-правових відносин вимог чинного законодавства

України, не перешкоджаючи суб'єктивним інтересам один одного. У сфері публічного управління зміст законності ґрунтовно описано в статтях Конституції України, відповідно до яких державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [110]. З огляду на викладене, у сфері реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану принцип законності передбачає, що: 1) формування та реалізація державної політики здійснюють виключно в межах чинного законодавства України спеціально уповноважені суб'єкти; 2) втілення відповідного державного курсу проводять з огляду на вимоги, а також гарантії захисту прав людини, що передбачені Конституцією, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо; 3) державна політика в обов'язковому порядку має враховувати обмеження та уведені на території країни заходи правового режиму надзвичайного стану [164];

3) принцип стабільності й безперервності діяльності уповноважених суб'єктів у сфері формування та реалізації державної політики. Попри те, що правовий режим надзвичайного стану передбачає суттєві зміни в порядок життєдіяльності нації та роботи публічного сектору, виконання суб'єктами владних повноважень своїх функцій не припиняється. Унаслідок цього стабільною та послідовною також залишається діяльність із формування та проведення відповідного типу внутрішньої політики держави, безперечно, з огляду на об'єктивні безпекові зміни та фактори. Цей принцип закріплено в



розділі III Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Згідно з положеннями цього нормативно-правового акта, «в умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники (далі – військове командування), підприємства, установи й організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим Законом». Крім того, «у період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування» [246];

4) принцип відповідальності та підконтрольності уповноважених суб'єктів формування та реалізації внутрішньої державної політики. Відповідно до цієї засади, з метою запобігання використанню надзвичайного стану як інструменту впливу на конституційний лад, суверенітет держави, порушення прав людини, протиправного обмеження свободи громадян, суб'єктів формування та реалізації внутрішньої державної політики й інших носіїв публічної влади мають контролювати в установленому законодавством порядку. Зокрема, контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах надзвичайного стану здійснюють Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки і оборони України. Незмінюваним і необмеженим залишається судовий контроль, адже правосуддя на території, де введено

надзвичайний стан, здійснюють лише суди, створені відповідно до Конституції України. Уведення будь-яких скорочених або пришвидшених форм судочинства заборонено (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану») [246]. Додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина, зокрема в контексті визначення та реалізації внутрішньої політики в будь-якій сфері, забезпечено функціонуванням інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Згідно з положеннями Закону України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР, останній здійснює парламентський контроль на постійній основі, мета якого: 1) захист прав і свобод людини й громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини й громадянина суб'єктами, зазначеними в ст. 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини й громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина відповідно до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини й громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [253].

Отже, принципи реалізації внутрішньої державної політики в контексті правового режиму надзвичайного стану створюють ідейно-юридичний каркас здійснення суб'єктами владних повноважень відповідних дій та заходів, завдяки чому їхня діяльність залишається в правовому полі навіть за умови гострої нестабільності. Як загальний недолік усіх перелічених принципів слід виокремити відсутність їх точного та вичерпного законодавчого закріплення, що є вагомою теоретичною та практичною проблемою.

### **3.2. Реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану**

Попри єдність адміністративно-правового й інституційного механізму державної політики загалом, процеси реалізації її окремих напрямів суттєво різняться. Передусім ідеться про відмінності, пов'язані з методологією втілення кожного окремого офіційного курсу. Особливі аспекти притаманні державно-правовій та безпековій політиці, що є предметом дослідження цього дисертаційного підрозділу. Якщо розглянути сутність кожного різновиду, то, наприклад, державна правова політика – це, зазначає Н. А. Железняк, специфічна правова категорія, яка ґрунтується на принципах, загальних і специфічних закономірностях розвитку національної правової системи, стратегічних напрямках та шляхах створення і реалізації правових норм з боку органів державної влади, що спрямована передусім на захист прав та свобод людини й громадянина [77, с. 7]. Схожим є підхід, що пропонує Н. А. Железняк, за яким правова політика – специфічна міжгалузева правова категорія, яка визначає ґрунтовані на загальних і специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрями та шляхи створення і реалізації правових норм, яка спрямована на зміцнення режиму законності й безпеки, формування в громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав і свобод, одночасно є статичним елементом правової системи [76, с. 13].

Правова політика, вважає П. М. Любченко, – це науково обґрунтована, послідовна і комплексна діяльність усієї системи органів публічної влади (органів держави й органів місцевого самоврядування), об'єднаних громадян зі створення ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин, розвитку конституціоналізму в Україні [133, с. 367]. О. О. Іляшко трактує правову політику як вид державної, що є обґрунтованою та

послідовною діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин в умовах гібридної війни, комплекс ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізуються у сфері права завдяки праву, а також ґрунтований на визначальних правових принципах [93, с. 113–114].

Цікавим є науковий підхід О. С. Руданецької, яка визначає правову політику як своєрідний соціальний феномен, особливий вид політики, що ґрунтується на праві в його об'єктивному призначенні як засобу порядку, побудованому на засадах справедливості, свободи й рівності, що відповідає об'єктивним потребам гуманітарного розвитку суспільства, соціального прогресу, реалізується з метою забезпечення прав і законних інтересів кожного члена суспільства [263]. Схожі аспекти має тлумачення, яке пропонують О. М. Руднев й О. Н. Ярмиш. Учені провели один з найглибших аналізів цієї категорії та запропонували правову політику розглядати як продукт діяльності не тільки держави, а й структур громадянського суспільства, що формуються. Учені зауважують: «Правова політика – це державна політика, а отже, найактивнішим її суб'єктом є держава, яка потребує ефективної взаємодії суб'єктів правової політики, розглядається як умова оптимізації правової політики, має ланцюговий і багаторівневий характер, що включають і органи державної влади, і представників громадянського суспільства». Автори пропонують виокремити такі специфічні ознаки правової політики: 1) право і правова система є об'єктом правової політики й одночасно засобом реалізації; 2) правова політика ґрунтується на праві та пов'язана з правом, має численні суб'єкти свого формування; 3) здійснюється правовими методами; 4) ґрунтується на примусі; 5) є публічною, офіційною; 6) вирізняється нормативно-організаційними засадами, регулює складні відносини між індивідом, суспільством і державою; 7) має різні рівні (міжнародний,

загальнодержавний, регіональний, муніципальний, локальний) [209, с. 8–9]. Водночас А. П. Кравченко вважає, що правова політика – це система правових ідей, принципів і завдань, які реалізують завдяки праву й у галузі дії права. Зміст правової політики об’єктивно обумовлений волею народу (громадянського суспільства) [121, с. 174].

У дисертації Є. В. Погорелова зауважено: «Термін “правова політика” неоднозначний. Він може означати політику, яку проводять на правовій основі (основі права). У цьому значенні поняття “правова політика” і “правомірна політика” – тотожні (синоніми). В іншому значенні “правова політика” – це політика у сфері права, тобто та, що стосується питань його форми, змісту, наприклад, удосконалення законодавства» [203, с. 129]. Наступний концептуальний погляд пропонує І. М. Жаровська: «Правова політика є основним видом політики загалом, оскільки через неї відбувається державно-вольове спрямування розвитку держави в усіх сферах суспільних відносин. Правова політика цивілізованих народів повинна відповідати аксіологічним принципам верховенства права, демократизму, гуманізму, законності, узгодженості інтересів окремого індивіда, суспільства й держави тощо. Пріоритетне значення правової політики держави зумовлене: потребою організаційно та нормативно забезпечити економічну, політичну, соціальну сферу співжиття людей; необхідністю впорядкування правової інформації; встановленням єдиних напрямів розвитку державного, публічного та правового простору; необхідністю встановлення правопорядку в державі та забезпечення демократичних аксіологічних патернів; встановленням єдиної державницької ідеології; розвитком правової культури та правосвідомості суспільства» [75, с. 50].

З огляду на зазначене, державно-правова політика – це законодавчо регламентований, стратегічний курс діяльності держави щодо забезпечення ефективної та стабільної роботи національної правової системи шляхом формування нормативно-правової основи, гарантій прав і свобод людини й

громадянина, підтримки законності та верховенства права в усіх сферах суспільно-правових відносин, а також організації функціонування правотворчих інституцій.

В умовах дії правового режиму надзвичайного стану державно-правова політика змінюється, зокрема, у частині порядку й інтенсивності діяльності суб'єктів її формування та проведення. Законодавство передбачає гарантії безперервності їх функціонування, як наслідок – непорушності державно-політичної діяльності. Мін'юст як головний орган, що відповідає за формування та реалізацію державно-правової політики, відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 року № 228 забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, вирішення питань цивільного захисту, стабільну роботу органів й установ в умовах особливого періоду та надзвичайного стану, додержання правового режиму надзвичайного чи воєнного стану в разі його введення в Україні або в окремих її місцевостях, здійснення інших заходів відповідно до законодавства [224].

Наступний аспект, який характеризує специфіку реалізації державно-правової політики в умовах дії надзвичайного стану, – це дія особливого набору гарантій, які забезпечують стабільність правової системи. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», в умовах правового режиму заборонені: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; зміна виборчих законів; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських і місцевих референдумів; обмеження прав і повноважень народних депутатів України. На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України [246].

Третім фактором, яким вирізняється процес реалізації державно-правової політики в умовах надзвичайного стану, є зміна підходу до забезпечення прав, свобод, інтересів людини і громадянина. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III установлює, що нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини та громадянина, що обмежують у зв'язку з уведенням надзвичайного стану, тимчасово не застосовують. Крім того, можливі обмеження прав і свобод людини й громадянина відповідно до норм не тільки Закону, а й Конституції та міжнародних договорів. Водночас такі обмеження є вичерпними й розширеному тлумаченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводять надзвичайний стан. Уведення інших обмежень заборонено [246].

Майнові і трудові права громадян отримують додаткові гарантії захисту й реалізації, про що йдеться в ст. 25 і 26 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, водночас із проведенням робіт з їх відвернення або ліквідації, відповідно до закону надають жилі приміщення. Особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, зокрема під час проведення аварійно-рятувальних робіт, відшкодовують заподіяні матеріальні збитки та надають іншу необхідну допомогу на умовах і в порядку, встановленому законом. Юридичним особам, майно й ресурси яких використовували для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовують їх повну вартість у встановленому законом порядку. Якщо майно, що було примусово відчужене в юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній

власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна в судовому порядку або вимагати надання йому взамін іншого майна, якщо це можливо. Своєю чергою особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства [246].

Останнім аспектом, на якому слід акцентувати, є врахування в документах стратегічного планування державно-правової політики заходів й операцій, пов'язаних із подоланням наслідків надзвичайних ситуацій та введенням в державі надзвичайного стану. Метою Указу Президента України «Про Національну стратегію у сфері прав людини» є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника в процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, ведення господарської діяльності. Результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до забезпечення прав і свобод людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, усунення недоліків системного характеру, які є основою порушень, виявлених Європейським судом. Однією з цілей Стратегії є забезпечення прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і членів їх сімей. Завдяки реалізації цього завдання передбачено: запровадити систему координації стосовно встановлення місця перебування осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, або місць їхнього поховання у випадку встановленого факту смерті; забезпечити права осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і членів їх сімей, зокрема сімей військовослужбовців (резервістів), що зникли безвісти під час участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної



безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, на соціальний захист, психологічну та правову допомогу в порядку, визначеному законодавством [242].

Аналізуючи реалізацію безпекової державної політики, необхідно також розглянути сутність категорії, яку окреслено не тільки в науковій літературі, а й у деяких законодавчих положеннях. В офіційних джерелах її тлумачать як частину комплексного стратегічного курсу діяльності країни у сфері оборони і безпеки, регульованого Законом України «Про національну безпеку України». Відповідно до ст. 2 цього нормативно-правового акта, державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини й громадянина – життя, гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності людини; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту й умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій; української мови як державної; національної пам'яті українського народу та культурної спадщини [240].

У науковій сфері визначення державної безпекової політики відрізняються від офіційного тлумачення. Наприклад, у деяких роботах цю категорію ототожнено з поняттям національної безпеки загалом. С. М. Домбровська, А. Л. Помаза-Пономаренко, С. Г. Порока й А. Урбанек обґрунтовують, що національна безпека – це захист інтересів особи, громадянина, суспільства й держави, за якого шляхом планування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз таким інтересам забезпечують сталий розвиток суспільства. Ключовим суб'єктом сфери національної безпеки є органи публічного управління. Використовуючи потенціал цієї сфери, органи публічного управління здійснюють управлінські впливи через органи законодавчої, виконавчої та

судової влади, забезпечують захист і реалізацію національних інтересів шляхом здійснення правового й організаційного впливу на суспільні відносини. Процес забезпечення національної безпеки відбувається постійно та безперервно, навіть без реальних загроз і небезпек, а інколи стрімкі зміни безпекового середовища змушують систему забезпечення національної безпеки України реагувати оперативно. У процесі її розбудови враховують досягнення науково-технічного прогресу, упроваджують останні теоретичні й методологічні розробки у сфері національної безпеки, дотримуються загальних і спеціальних наукових підходів, сучасних моделей інформаційно-аналітичного забезпечення тощо [23, с. 20]. У своєму дослідженні І. Ф. Корж зазначає, що термін «безпека держави» можна використовувати в широкому, як синонім терміна «національна безпека», так і вузькому значенні слова. Слід зважати, що об'єктом забезпечення безпеки є не все те сумарне, комплексне, що існує та функціонує в державі, не загальні інтереси тощо, а лише держава, її основні ознаки, на захист яких спрямовані всі зусилля утворених державою інституцій для забезпечення її безпеки. Оскільки використання терміна «безпека держави» одночасно в широкому й вузькому значеннях є незручним, то видається доцільним здійснити його поділ на термін «безпека України», який є рівнозначним терміну «безпека держави» в широкому значенні цього слова як «національна безпека», і на термін «державна безпека», що рівнозначний терміну «безпека держави» у вузькому значенні цього слова. Крім того, зазначене буде відповідати положенням морфології української мови стосовно творення та правопису присвійних прикметників, що засвідчує належність безпеки до певного виду або підвиду [112, с. 74]. Надалі у своїх дослідженнях автор констатує: державна безпека – це збалансований стан функціонування держави як політичного інституту влади, якого досягають шляхом прогнозування, попередження, виявлення та мінімізації негативного впливу наявних і ймовірних загроз основним ознакам держави (насамперед інститутам державної влади, територіальній цілісності,

суверенітету, грошово-кредитній та податковій системам) і дає змогу державі ефективно реалізовувати своє соціальне призначення щодо забезпечення подальшого розвитку особи (громадянина), суспільства та держави [112, с. 75].

Натомість О. Б. Березовська-Чміль трактує політику безпеки як «курс, який гарантує захист власної держави, її політичних і соціальних інтересів від будь-яких зовнішніх загроз, спрямований на постійний діалог, підтримання миру з можливим суперником, а також розв'язання основних суперечностей на шляху до компромісів і, за необхідності, підвищення рівня опору потенційному агресору» [24, с. 23]. Т. А. Авакян пропонує безпекову політику тлумачити як напрям державної політики, метою якої є виявлення, попередження, усунення та відбиття загроз, що можуть спричинити шкоду правам і свободам людини та громадянина, власності, інтересам суспільства й держави, яку реалізують лише уповноважені суб'єкти в межах і в спосіб, визначені законодавством України. Запропоноване визначення безпекової політики, на думку автора, містить два аспекти: статичний, завдяки якому безпекову політику розглядають як стан відносин, і динамічний, у якому її усвідомлюють як діяльність уповноважених суб'єктів. «У такому двоаспектному контексті розширюється значення безпеки як загальнозначущого суспільного явища, тобто універсальної суспільної цінності, що існує не відокремлено, а є результатом діяльності уповноважених суб'єктів, здійснюваної у визначеній законом формі з певною метою за допомогою відповідних методів та на основі принципів», – зазначає Т. А. Авакян [3, с. 127]. Учені О. Б. Зайківський та О. В. Оністрат констатують, що національна безпека є однією з найголовніших сфер відповідальності держави й потребує уваги всіх державних органів, помилки в діяльності яких можуть становити загрозу ефективній реалізації національних інтересів України. З огляду на таке тлумачення, учені констатують, що державна політика національної безпеки має передбачати

заходи із запобігання виникненню та нейтралізації джерел загроз національній безпеці під впливом розвитку сфери інтелектуальної власності [85, с. 29].

Отже, з огляду на окреслені законодавчі й доктринальні висновки, державна безпекова політика – це нормативно врегульований стратегічний курс діяльності держави, спрямований на забезпечення непорушності конституційного, демократичного ладу, територіальної цілісності, належного стану публічної безпеки та порядку, а також на захист й охорону прав, свобод, життя та здоров'я людини і громадянина від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Під час дії надзвичайного стану державна безпекова політика стає пріоритетною, адже дотична до завдань правового режиму та полягає в заходах, які останній передбачає. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III, Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть бути запроваджені такі заходи, наприклад: 1) встановлення особливого режиму в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводять надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку й важливих об'єктів національної економіки, об'єктів критичної інфраструктури тощо. Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку передбачають: 1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); 2) перевірку документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей,

транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; 4) обмеження або тимчасову заборону продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв, речовин, вироблених на спиртовій основі; 5) тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної та холодної зброї, боєприпасів, а в підприємств, установ й організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; 6) заборону виготовлення та розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; 7) регулювання роботи цивільних теле- й радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів і радіовипромінювальних пристроїв особистого й колективного користування; 8) особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі; 9) порушення в порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки й громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [246].

Під час дії правового режиму надзвичайного стану можливе залучення органів безпеки й оборони до реалізації відповідних заходів. Цей аспект передбачений ст. 20 зазначеного вище Закону: «Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами органів Національної поліції, в тому числі Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом» [246].

На відміну від політики правової, стратегія формування та реалізації безпекової має пріоритетом забезпечення стійкості та спроможності держави нормально функціонувати в умовах особливих правових режимів. На цьому, зокрема, акцентовано в Указі Президента України «Про рішення Ради

національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», який ґрунтується на засадах: а) стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України; б) стійкості – здатність суспільства й держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища та підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей тощо. Стратегія передбачає реалізацію безпекової політики за такими напрямками: 1) відновлення миру, територіальної цілісності й державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях України на основі міжнародного права; 2) розвиток інтегрованого управління державним кордоном України з метою створення і підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки та збереженням відкритості державного кордону України для законного транскордонного співробітництва, а також осіб, які подорожують; 3) захист особи, суспільства й держави від правопорушень, зокрема корупційних, забезпечення відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди; 4) забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту; 5) посилення спроможностей національної системи кібербезпеки для ефективної протидії кіберзагрозам у сучасному безпековому середовищі тощо [250].

Отже, здійснений аналіз дає підстави для висновку, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні засвідчує суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування

органів влади та критичної інфраструктури. Водночас практична реалізація досліджуваних напрямів державної політики ускладнюється такими проблемними аспектами, як недостатня узгодженість між органами державної влади різних рівнів; перевантаженість суб'єктів сектору безпеки та оборони, що поєднується з обмеженістю їхнього ресурсного забезпечення; відсутність балансу між необхідністю оперативного реагування та дотриманням прав і свобод людини, що в умовах надзвичайного стану зазнають певних, конституційно визначених обмежень [167].

### **3.3. Реалізація економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану**

Негативні фактори об'єктивної дійсності, що є підставами для введення надзвичайного стану, часто мають наслідки не тільки в правовому та безпековому вимірах, а й зумовлюють коливання економічної та екологічно-техногенної сфер. Зазначене позначається на реалізації пов'язаної з ними державної політики. Розпочинаючи аналіз економічного типу останньої, зауважимо, що він пов'язаний із явищем національної економіки. У колективній науковій праці В. І. Мельников, О. П. Мельников, Т. В. Сідлярук, І. Ю. Тур і Г. М. Шведов стверджують, що національна економіка є структурно й організаційно єдиною системою взаємозв'язаних галузей і сфер діяльності людей, якій властива відповідна пропорційність, взаємозумовленість розміщення на території, обмеженій державними кордонами. Національна економіка є продуктом певних історичних процесів і періодів, оскільки становлення її відбувається протягом доволі тривалого проміжку часу. Для виникнення та розвитку національної економіки необхідні певні умови: 1) поглиблення суспільного розподілу праці, який стимулює виникнення різних видів діяльності, спеціалізацію території;

2) формування міцних централізованих держав, що з плином часу сприяє перетворенню народного господарства в національний комплекс, тобто на таке територіальне утворення, у якому всі компоненти економічного життя – галузі, окремі регіони, підприємства, заклади – функціонують як єдиний організм, що забезпечує матеріальні й духовні потреби суспільства [178, с. 9–10]. С. В. Мочерний, Я. С. Ларін, О. А. Устенко, С. І. Юрій доводять, що національна економіка – це, по-перше, система економічних відносин між людьми в процесі взаємодії з розвитком продуктивних сил у всіх сферах суспільного виробництва, цілісність якої в межах єдиної централізованої держави забезпечує і відповідний господарський механізм; по-друге, сукупність окремих галузей (зокрема комплексних), сфер народного господарства й регіонів, а також підприємств, фірм і компаній у процесі взаємодії, об'єднаних на основі національного поділу праці, відповідних економічних, зокрема товарно-грошових відносин і господарського механізму [68, с. 576]. Натомість Т. М. Попович вважає, що національна економіка – це просторове поняття. Це сукупність суб'єктів економічної діяльності, розташованих на певній території, що спроможна задовольняти потреби країни і захистити її інтереси, забезпечити її господарську та політичну самостійність. Протягом історичного розвитку було чимало прикладів, коли країни мали багаті природні та людські ресурси, але не могли ними самостійно розпоряджатися, посідали залежне становище у світовому господарстві, а їхня економіка деградувала внаслідок хижацького господарювання іноземних держав. У національній економіці, зауважує Т. М. Попович, нерозривно поєднані виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних благ. Водночас національна економіка охоплює три типи економічних відносин: а) техніко-економічні (вони детермінуються рівнем розвитку продуктивних сил, станом технологій, співвідношенням попиту та пропозиції); б) соціально-економічні (відносини власності, її захист, рівень і якість життя населення); в) організаційно-економічні



(управлінські – складена система управління). Національна економіка як цілісний організм вирізняється такими ознаками: 1) спільним економічним середовищем, яке формується єдиним законодавством, єдиною грошовою одиницею, спільною кредитною і фінансовою системою; 2) наявністю тісних економічних зв'язків між суб'єктами господарювання; 3) територіальним поділом зі спільним економічним центром, який виконує регулятивну функцію (цим центром є держава); 4) господарською цілісністю; 5) спільною системою економічного захисту [207, с. 4].

Отже, національна економіка – це сукупність сфер і галузей суспільного виробництва, функціонування яких забезпечує задоволення потреб української нації у сфері набуття, розподілу, обміну матеріальними благами та зумовлює виникнення грошових, господарських, ринково-торгівельних, а також інших економічних відносин. Згідно з положеннями Енциклопедії сучасної України, економічна політика – це система заходів, методів, інструментів і форм державного впливу на соціально-економічні процеси. Зміст, завдання та засоби економічної політики визначають характер суспільного устрою, внутрішніх і зовнішніх умов розвитку країни. Її виникнення пов'язано із формуванням держави. У докапіталістичних формаціях економічна політика обмежувалася стягненням податків, регулюванням грошового обігу та земельними відносинами. Відмітна риса сучасної економічної політики – посилення економічної ролі держави, яка активно втручається в процес відтворення, здійснює антикризові й антиінфляційні заходи, регулювання зовнішньої торгівельної діяльності. Її головним завданням в індустріально розвинених країнах нині стало забезпечення конкурентної переваги національної економіки на світових ринках шляхом створення сприятливих умов для підприємництва, розвитку конкурентного ринкового середовища й підтримання конкурентоспроможності у сферах, де ці переваги з певних причин не можуть бути реалізовані лише через механізм вільного ринку [97]. У

Сучасному економічному словнику зазначено, що економічна політика – це генеральна лінія дій, система заходів у галузі управління економікою, надання визначальної спрямованості економічним процесам згідно із завданнями, інтересами держави. Вона охоплює інституціональну структуру, інвестиційну, фінансово-кредитну, соціальну, зовнішньоекономічну, науково-технічну, податкову, бюджетну політику [149, с. 82–91; 260, с. 711].

У межах індивідуальних наукових концепцій доцільно виокремити науковий підхід, який обстоює О. М. Чечіль. Економічна політика держави в умовах зміцнення ринкових відносин є системою заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, спрямованих на адаптацію наявної соціально-економічної системи до умов життєдіяльності сучасного динамічного суспільства. Визначальне питання економічної політики держави полягає в тому, у чиїх інтересах її здійснюють. Зокрема, можливі такі варіанти: а) захист інтересів економічно панівного класу; б) забезпечення корпоративних інтересів бюрократичного апарату державних органів; в) підтримка інтересів середнього класу; г) забезпечення інтересів соціально незахищених груп населення; д) пошук балансу між інтересами основних соціальних прошарків. Далі автор зауважує, що державна економічна політика за сучасних динамічних умов є постійною дією держави в особі її уповноважених органів на самостійно господарюючі суб'єкти з метою виконання таких завдань: виходу країни з системної кризи з подальшою стабілізацією суспільної ситуації; забезпечення економічного зростання та сприятливих умов господарювання; реалізації ефективнішої державної соціально-економічної політики; забезпечення національної безпеки, стабільності, соціальної збалансованості [299, с. 63].

Державну економічну політику М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевський визначають як закріплені у відповідних економіко-правових документах (прогнозах, програмах, законодавчих актах) завдання, що ставить держава, забезпечуючи комплексну реалізацію подвійного

завдання: поєднання в економічному житті ринкових засад господарювання та соціальної спрямованості економіки [32, с. 152].

У дисертаційній роботі А. М. Балашова економічну політику держави потлумачено як систему науково обґрунтованих, усвідомлених, сформульованих і юридично закріплених на державному рівні завдань, принципів, пріоритетів, інструментів, стратегічних рішень, що визначають ефективне функціонування та розвиток національної економіки на сучасному етапі. Економічну політику здійснюють на всіх рівнях територіальної ієрархії суспільства – центральному, регіональному, місцевому. На кожному з них формуються свої завдання, застосовують специфічні інструменти, діють окремі суб'єкти економічної політики [17, с. 33–34].

Консолідуючи наукові підходи вчених, можемо аргументувати, що державна економічна політика – це стратегічний, регламентований законодавством України курс діяльності держави, який передбачає управління та регулювання національної економіки з метою забезпечення стабільності її функціонування, а також ефективності та соціальної користі. Економічна політика є наймінливішою з-поміж усіх інших векторів державної діяльності, адже чуттєво реагує на будь-які коливання та зміни в державі й суспільстві. Зазначене зумовлено тим, що на національну економіку впливає широке коло фактів, які визначають специфіку роботи банківської, торговельно-господарської, грошово-фінансової та інших комплексних, стратегічно важливих для країни галузей, від яких безпосередньо залежить добробут людей.

Зв'язок економічної політики з різноманітними суспільними відносинами, передусім приватною сферою, перешкоджає суттєвому порушенню її роботи під час дії надзвичайного стану. За наявних гарантій вільного, демократичного ринку надмірні регуляторні повноваження державних органів в економічній царині фактично мають незаконний характер. Водночас під час дії правового режиму, згідно із Законом України

«Про правовий режим надзвичайного стану», можливе проведення спеціальних заходів економічного спрямування, а саме: 1) примусове відчуження або вилучення майна в юридичних і фізичних осіб; 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення наявних підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; 4) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування та предметів першої необхідності; 5) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ й організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією втрат; 6) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт тощо [246].

В умовах надзвичайного стану деякі сектори національної економіки переходять в особливий режим функціонування, передусім з метою подолання сировинно-ресурсного дефіциту. За цих умов державне регулювання та управління останніми посилюється, але тільки для забезпечення критичного суспільного попиту. Прикладом можна розглядати випадки, передбачені Законом України «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів». Згідно з положеннями цього нормативно-правового акта, нафтопродукти – це виключно бензини автомобільні, паливо дизельне, отримані під час переробки нафти, газового конденсату або їх суміші, а також газ скраплений. Мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів визначено

як спеціальні запаси нафти й нафтопродуктів суб'єктів ринку, що створюють, зберігають, замінюють, розкривають, використовують, поновлюють і підлягають реалізації в порядку, визначеному законодавством, призначені для тимчасового задоволення попиту внутрішнього ринку України в споживанні нафти й нафтопродуктів у разі виникнення кризової ситуації на ринку нафти та нафтопродуктів. До складу мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів належать такі категорії товарної продукції: 1) нафта; 2) нафтопродукти. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексі, визначає: 1) перелік нафти й нафтопродуктів, що мають належати до складу мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, їх співвідношення в складі таких запасів; 2) обсяг мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, які зобов'язані створювати та зберігати оператори і суб'єкти ринку. Обсяг мінімальних запасів нафтопродуктів має становити щонайменше одну третину обсягу мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів; розрахунок обсягу мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів у розрахунковому році здійснюють з огляду на вимоги регуляторних директив органів Європейського Союзу [234].

Згідно із Законом, річний баланс постачання і споживання нафти та нафтопродуктів складає та веде центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику в нафтогазовому й нафтогазопереробному комплексі, на основі даних цілісної системи моніторингу ринку нафти та нафтопродуктів. До внутрішнього споживання нафти й нафтопродуктів не включають нафту й нафтопродукти (з огляду на різницю залишків): 1) включені до складу мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів або до матеріальних цінностей державного матеріального резерву та мобілізаційного резерву; 2) використані для створення запасів або для забезпечення потреб сил безпеки і оборони України; 3) ввезені на митну територію України в митних режимах, відмінних від імпорту. Загальний

обсяг мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів, що мають зберігатися для задоволення потреб внутрішнього ринку України в період кризової ситуації на ринку нафти й нафтопродуктів, визначають за найбільшим з двох таких показників: 90 днів середньодобового чистого імпорту або 61 день середньодобового внутрішнього споживання [234].

Реалізація економічної політики в умовах надзвичайного стану має відбуватися в штатному режимі або максимально наближеному до цього порядку. Таку стійкість національної економіки забезпечують формуванням високого рівня економічної безпеки. Остання є комплексним явищем, структуру якого детально описано в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» від 11 серпня 2021 року № 347/2021. Формування економічної безпеки згідно зі Стратегією передбачало забезпечення фінансової, виробничої, зовнішньоекономічної, інвестиційно-інноваційної, макроекономічної безпеки [249].

В умовах надзвичайного стану реалізація економічної політики допускає використання додаткових, резервних коштів державного бюджету. Останній, відповідно до положення Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Кодекс передбачає обов'язковість формування резервного фонду в Державному бюджеті України для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету [33]. Порядок використання коштів резервного фонду бюджету регламентований постановою КМУ ввід 29 березня 2002 року № 415. Відповідно до положень цієї постанови, кошти резервного фонду бюджету

можуть бути використані на здійснення: а) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального й воєнного характеру; б) заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень і прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання в надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом'якшення її можливих наслідків; в) заходів, пов'язаних із підготовкою та проведенням позачергових виборів народних депутатів України; г) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть бути здійснені за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру й не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету, тобто на момент затвердження бюджету не було визначених актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної ради, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради підстав для проведення таких заходів. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймають тільки в межах призначення на цю мету, і воно втрачає чинність після закінчення відповідного бюджетного періоду. Кошти з резервного фонду бюджету виділяють на безповоротній основі або на умовах повернення, про що зазначають у рішенні про виділення [225].

Особливостями наділена й екологічно-техногенна політика в умовах правового режиму надзвичайного стану. Передусім зазначимо, що зміст останньої досі не має належного наукового обґрунтування. Це комплексна категорія, яку оцінюють за кожною складовою окремо. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року №2697-VIII визначає, що метою державної екологічної політики є досягнення належного стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-

економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте й безпечне довкілля, упровадження збалансованого природокористування та збереження й відновлення природних екосистем. Натомість стратегічними завданнями цієї політики Закон закріплює: формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва; забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України; забезпечення інтеграції екологічної політики в процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України; зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток і здоров'я населення; удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління [243].

У дисертації В. Ю. Крук екологічну політику визначає як «стратегічну лінію поведінки держави у сфері екологічно безпечного розвитку країни». Ідеться не тільки про формування завдань, конкретних дій щодо їх досягнення, а й про встановлення «правил гри» у відносинах між державою та іншими суб'єктами екологічної політики, які, з одного боку, регламентували б вплив держави на екологічні процеси, що відбуваються на регіональному рівні, а з іншого – визначали норми поведінки інших суб'єктів екологічних відносин. Суб'єктом реалізації державної екологічної політики, вважає В. Ю. Крук, є держава, її органи, а в регіональній екологічній політиці відведено рівний статус усім без винятку учасникам цієї сфери діяльності. Крім того, сучасна екологічна політика як складний і багатовимірний процес є результатом взаємодії різних суспільних сил. Головні позиції тут посідає уряд, діяльність якого має бути спрямована на збереження колективних інтересів і колективного блага, до яких належить безпечне довкілля. Проте чимало проблемних питань можуть і повинні бути вирішені на регіональному рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій під час прийняття рішень щодо розвитку продуктивних сил,



передачі окремих природних об'єктів у користування юридичним і фізичним особам тощо [123, с. 8]. В. В. Костицький пропонує розглядати екологічну політику в декількох значеннях. По-перше, як складова державної політики – це система заходів, що спрямована на забезпечення якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів і створення належних екологічних умов для життя населення, а також практика з реалізації цих заходів. По-друге, екологічна політика може бути сукупністю способів і засобів впливу держави, інших політичних інститутів на систему «суспільство – природа» з метою своєчасного усунення суперечностей, що виникають у ній, і забезпечення цим сприятливого середовища існування людини й суспільства загалом, зокрема на перспективу. По-третє, екологічна політика у вигляді екологічної стратегії та екологічної тактики є формою реалізації екологічної функції держави. Екологічна політика є вираженням форм і способів здійснення екологічної функції держави в конкретних історичних умовах конкретними політичними системами [118, с. 158].

Етимологічним базисом сутності техногенної політики є поняття «техногенний», яке своєю чергою походить від загального слова «техніка». Останнє, згідно з дефініціями тлумачних словників, є сукупністю засобів людської діяльності, створених для здійснення процесу матеріального виробництва й задоволення невиробничих потреб суспільства [210, с. 21-22; 291, с. 383]. Викладене дає підстави зауважити, що термін «техногенний» означає «такий, що походить від людей, створений унаслідок технічного процесу, промислово, виробничо тощо».

У законодавстві та науковій літературі поняття «техногенна політика» не часто ототожнюють з терміном «техногенна безпека». Згідно з Кодексом цивільного захисту України від 2 жовтня 2021 року № 5403-VI, техногенна безпека – це відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на об'єктах, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення. Техногенна безпека визначає стан захисту населення і територій від надзвичайних

ситуацій техногенного характеру. Забезпечення техногенної безпеки є особливою (специфічною) функцією захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій [103]. С. С. Засулько цю категорію тлумачить як «реалістичне знання загроз, здатність оцінити загрози та їх можливі наслідки за допомогою відповідних категорій, понять, об'єктивних величин і здатність держави до відвернення, нейтралізації, компенсації такої загрози та її наслідків [87, с. 37].

Висвітлення термінологічних конструкцій дає підстави для висновку, що екологічно-техногенна політика – це регламентований законодавством стратегічний курс діяльності держави, який спрямовано на забезпечення високого рівня охорони навколишнього природного середовища, виявлення, попередження та мінімізацію впливу на нього наявних факторів технологічного прогресу людства, а також створення умов здорової життєдіяльності нації. Важливого значення цей курс діяльності держави набув останніми роками, під час повномасштабного вторгнення РФ в Україну. З перших годин військових операцій спостерігалися бомбардування, артилерійські та ракетні обстріли великих підприємств, енергетичних об'єктів і нафтоховищ. Було пошкоджено хімічні резервуари, газопроводи, знищені торговельні судна в Чорному морі. Це все завдало суттєвої шкоди не тільки довкіллю, а й біосфері планети. Негативний вплив масштабних бойових дій транскордонний, наявний у всіх природних сферах: атмосфері, поверхневих і підземних водах; ґрунтах; природних комплексах; призводить до тотального порушення екосистем тощо [Error! Reference source not found.]. Саме реалізація екологічно-техногенної політики в умовах особливого періоду, зокрема надзвичайного стану, пов'язана з підвищенням моніторингової та регулятивної ролі держави в царині процесів природокористування. Наприклад, у період воєнного стану було сформовано спеціальний Оперативний штаб при Державній екологічній інспекції. Автори Л. В. Ярмола, М. С. Долинська, Н. В. Стецюк, І. П. Андрусак й

І. А. Муравйов вважають, що установа відповідає за облік, розрахунок і систематизацію екологічної шкоди, ведення єдиного реєстру збитків й аналітичні дослідження випадків, що становлять масштабну загрозу довкіллю та здоров'ю населення. До роботи оперативного штабу залучено Державну екоінспекцію, Державне агентство лісового господарства, Державне водне агентство й інші відповідні інституційні структури залучені. Крім цього, 29 квітня 2022 року Кабінет Міністрів України схвалив зміни до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок агресії та суттєво розширив напрями, за якими мають визначати шкоду, завдану довкіллю внаслідок бойових дій [34; Error! Reference source not found.].

Крім зазначеного, у період надзвичайного стану можливе створення зони надзвичайної екологічної ситуації, передбаченої Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII. Відповідно до ст. 65 цього Закону, окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація, може бути оголошена зоною надзвичайної екологічної ситуації. Це надзвичайна ситуація, за якої на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Своєю чергою негативні зміни в навколишньому природному середовищі – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів і ресурсів унаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи й інших факторів, які обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах. Окрему місцевість України оголошує зоною надзвичайної екологічної ситуації Президент України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної

ситуації затверджує Верховна Рада України протягом двох днів з дня звернення Президента України [245].

Крім того, за ст. 66 цього Закону під час проєктування та експлуатації господарських й інших об'єктів, діяльність яких може шкідливо впливати на навколишнє природне середовище, розробляють і реалізують заходи щодо запобігання аваріям, а також ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків. У разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ й організацій зобов'язані повідомляти про аварію та заходи, ужиті для ліквідації її наслідків, виконавчому комітету сільської, селищної, міської ради, відповідній обласній, Київській, Севастопольській міській державній адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та населенню [245].

Тож здійснений у роботі аналіз дає підстави для висновку, що специфіка реалізації економічної політики в умовах надзвичайного стану полягає в запровадженні спеціальних режимів господарської діяльності, можливості тимчасового обмеження майнових прав, державному регулюванні цін, перерозподілі бюджетних ресурсів і підтримці критично важливих галузей. Пріоритетним стає забезпечення безперервності функціонування об'єктів критичної інфраструктури, фінансової стабільності та соціальної підтримки населення. Своєю чергою екологічно-техногенна політика в таких умовах набуває превентивно-реагувального характеру, зокрема посилюють контроль за потенційно небезпечними виробництвами, упроваджують додаткові заходи моніторингу стану довкілля, активізують механізми цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Важливе значення має координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та спеціалізованими службами. Водночас ефективність

реалізації зазначених напрямів політики стримується низкою проблем, серед них: обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів, інституційна перевантаженість органів влади, недосконалість механізмів міжвідомчої координації, бюрократичні процедури, а також ризики надмірного адміністративного втручання в економічну діяльність. Додатковим викликом є необхідність поєднання оперативності управлінських рішень з дотриманням принципів законності, пропорційності та прозорості [168].

#### **3.4. Реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану**

В умовах надзвичайного стану Українська держава постає перед необхідністю одночасного забезпечення публічної безпеки та збереження соціальної стабільності, що передбачає гарантування належного рівня соціального захисту найвразливіших категорій населення, зокрема ветеранів війни, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих захисників і захисниць, внутрішньо переміщених осіб й інших осіб, які постраждали внаслідок надзвичайних обставин. Тож важливого значення набувають формування та реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики. У цьому контексті зауважимо, що соціально-гуманітарна політика в умовах надзвичайного стану набуває специфічних рис, які пов'язані з необхідністю оперативного реагування на масові гуманітарні потреби, забезпечення безперервності надання соціальних послуг, адаптації бюджетних механізмів і процедур публічних закупівель, а також упровадження спрощених адміністративних процедур. Ветеранська політика фактично є новим окремим видом державної політики, яка спрямована на довгострокову реінтеграцію, соціальну адаптацію та підтримку ветеранів, у кризових умовах повинна поєднувати інструменти невідкладної допомоги із системними

заходами реабілітації, психологічної підтримки, професійної перекваліфікації та соціальної інтеграції. Особливої значущості набуває забезпечення принципів адресності, доступності й безперервності соціальних гарантій за умов обмежених ресурсів і підвищеного навантаження на інституційну систему.

Характеризуючи актуальні проблеми соціально-гуманітарної сфери в політичних і соціально-економічних реаліях сьогодення, слід зазначити, що соціально-гуманітарна політика є ширшою категорією. У доктринальному розумінні вона охоплює комплекс державних заходів, спрямованих на забезпечення соціальних прав, підтримку гідного рівня життя населення, розвиток освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, гуманітарної безпеки та суспільної інтеграції. Її об'єктом є населення загалом або окремі соціальні групи, що потребують державної підтримки. Вона формує загальні стандарти соціальних гарантій та механізми їх реалізації. Ветеранська політика своєю чергою є спеціалізованим напрямом державної політики, орієнтованим на чітко визначену цільову групу – ветеранів війни, осіб з інвалідністю внаслідок війни, учасників бойових дій, членів сімей загиблих захисників і захисниць. Її зміст охоплює не лише соціальний захист, а й реабілітацію, психологічну підтримку, професійну адаптацію, забезпечення житлом, медичне обслуговування, механізми визнання заслуг і збереження соціального статусу ветерана.

Тож розглянемо передусім соціально-гуманітарну політику. У звіті Ради Європейського Союзу зазначено, що агресивна війна РФ проти України призвела до серйозних гуманітарних проблем. Мільйони людей не мають доступу до основних послуг, зокрема води, електроенергії та опалення, що спричиняє серйозні складнощі, передусім узимку. Війна спричинила серйозне занепокоєння, адже цивільне населення зазнає обстрілів, збройного насильства, мародерства чи примусового виселення, розлучаються сім'ї, втрачають безпечне житло та притулок, а також поширеними стали проблеми

психічного здоров'я. Згідно з Планом гуманітарних потреб та реагування Організації Об'єднаних Націй на 2026 рік, 10,8 млн людей потребують гуманітарної допомоги в Україні, понад 3,7 млн людей є внутрішньо переміщеними особами всередині України та 5,3 млн – за її межами [337].

Соціально-гуманітарна політика України безпосередньо залежить від допомоги Європейського Союзу. Щоб надати допомогу українцям, ЄС координує свою найбільшу в історії операцію в межах механізму цивільного захисту ЄС. Усі 27 країн ЄС, а також Ісландія, Молдова, Північна Македонія, Норвегія, Сербія і Туреччина надають Україні матеріальну допомогу. ЄС створив логістичні центри в Польщі, Румунії та Словаччині для ефективнішого постачання товарів до України. Понад 160 000 т натуральної допомоги було доставлено до України з країн – членів ЄС і партнерів через механізм цивільного захисту ЄС. Через критичний попит на аварійне обладнання в Україні ЄС також розгорнув ресурси зі своїх резервів rescEU, зокрема: генератори енергії; медичне обладнання; тимчасові укриття; станції очищення води у зв'язку з проривом дамби Нової Каховки; спеціалізоване обладнання для боротьби з ризиками для громадського здоров'я, такими як хімічні, біологічні, радіологічні та ядерні загрози [337]. Важливо, що ЄС координує медичну евакуацію українських пацієнтів, які потребують термінового лікування, і перевозить їх до лікарень всією Європою. Для підтримки цих зусиль у вересні 2022 року в Жешові (Республіка Польща) було відкрито Центр медичної евакуації ЄС. Центр надає первинну медичну допомогу, перш ніж пацієнтів буде доставлено до лікарень інших європейських країн. Наразі понад 4770 пацієнтів було переведено до 22 країн [337].

До кінця 2025 року Механізм цивільного захисту ЄС успішно перемістив повністю обладнану теплову електростанцію з Литовської Республіки до України, завершивши свою найбільшу скоординовану логістичну операцію. Обладнання відіграло вирішальну роль у завершенні

аварійного ремонту в кількох частинах країни, де енергетична інфраструктура була серйозно пошкоджена. Воно може постачати електроенергію 1 млн українців. З початку повномасштабного вторгнення ЄС також доставив 7200 трансформаторів і майже 10 000 генераторів. Ці поставки допомагають відновити роботу життєво важливих служб, таких як лікарні, школи й водопостачання, а також захищають цивільне населення в умовах суворих зим. Підтримка ЄС енергетичного сектору України допомогла задовольнити потреби близько 9 млн людей. ЄС також координує медичну евакуацію українських пацієнтів, які терміново потребують лікування, перевозячи їх до лікарень всією Європою для отримання спеціалізованої допомоги [331].

Попри важливість допомоги ЄС, зауважимо і про активні дії українського законодавця. Кабінет Міністрів України схвалив План дій на 2025 рік і подав його до Верховної Ради. План визначає чіткі пріоритети та показники ефективності, дає змогу відстежувати прогрес і надає рішенням уряду прозорості для громадян. Серед чотирьох основних напрямів – безпека, економіка, людська гідність і відновлення. Сфери відповідальності Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України охоплюють: упровадження нової моделі пенсійної системи; боротьба з бідністю та оновлення соціальних стандартів; модернізація принципів соціального захисту; розвиток соціальних послуг; перехід до підтримки, що ґрунтується на потребах, а не на статусі; протезування як наступний етап реабілітації (у співпраці з Міністерством охорони здоров'я України); запуск програми допомоги українцям у поверненні додому; розширення послуг для громад на передовій. Ці заходи є частиною пріоритетного напрямку «Людська гідність», спрямованого на підтримку ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, молодих сімей, людей з інвалідністю та вразливих груп [336].

Отже, соціально-гуманітарна політика України в умовах правового режиму надзвичайного стану трансформується з програмно-стратегічної в



кризово-адаптивну модель управління. Її реалізація спрямована на забезпечення безперервності соціальних виплат, функціонування системи соціальних послуг, підтримку внутрішньо переміщених осіб, сімей загиблих, осіб з інвалідністю та інших уразливих категорій населення в умовах стрімкого зростання соціальних ризиків і бюджетних обмежень. Ключовими характеристиками такої політики є централізація управлінських рішень, спрощення адміністративних процедур, посилення міжвідомчої координації та активне залучення міжнародних партнерів. У сучасних умовах фінансова, інституційна спроможність й ефективність цього напрямку державної політики безпосередньо залежить від підтримки Європейського Союзу, який забезпечує макрофінансову допомогу, бюджетну підтримку та гуманітарне фінансування, а отже, її реалізують з огляду на вимоги прозорості, підзвітності й поступової гармонізації з європейськими стандартами, тож набуває рис інтегрованої політики, що поєднує внутрішні антикризові механізми з міжнародними фінансовими та нормативними інструментами. Слід зазначити, що, з огляду на війну, економічну, соціальну та політичну кризу, соціально-гуманітарна політика супроводжується низкою проблем [174]. У цьому контексті О. М. Штиршов, Я. Ф. Жовнірчик та А. Є. Коссе цілком слушно зауважують, що основними системними дисфункціями соціально-гуманітарної сфери України є: несформованість стратегічного та прагматичного бачення майбутнього; переорієнтація політики нашої країни, оскільки в умовах геополітичного становища України та російської військової агресії визначальною залишається безпекова стратегія розвитку країни, а розкриття потенціалу соціальної політики та забезпечення злагодженого функціонування всіх соціальних інститутів України, які мають забезпечити населення всім необхідним для стабільного життя, не має достатнього попиту, бракує необхідних обсягів видатків з державного бюджету, що стане проблемою для подальшої економічної, політичної та культурної інтеграції в ЄС, країни-члени якого зосереджені

переважно на підтримці публічної сфери. Також в Україні немає регламентованого підходу, що ґрунтувався б на дослідженнях українських науковців у цій галузі соціально-гуманітарних наук щодо формування виборною владою соціальних гарантій громадян України. Крім того, проблемою залишається брак сучасного механізму вибору пріоритетних сфер майбутнього розвитку соціальної та гуманітарної політики України й засоби їх професійної реалізації в усіх сферах життя, які ґрунтувалися б на новітніх тенденціях, що виникають у суспільно-політичних, гуманітарних й економічних відносинах. Слід також додати, що через бюрократичний апарат і брак достатньої кількості лобістів цієї теми упровадження соціальних реформ відбувається повільно та несвоєчасно [310, с. 221]. Д. Мельничук та І. Войналович зауважували, що пріоритетними завданнями державної соціально-гуманітарної політики України на сучасному етапі мають стати: регулювання зовнішніх міграцій населення та створення стимулів для повернення емігрантів, посилення соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб, збереження та розвиток соціальної інфраструктури, а саме покращення якості освітніх послуг й активізація процесів посилення суспільної єдності, відновлення стійкості системи охорони здоров'я, розв'язання проблем житлового забезпечення внутрішньо переміщених осіб, підвищення ефективності функціонування системи соціальної підтримки населення, формування банків і раціональне використання комунального, соціального та службового житла, послаблення загроз демографічних диспропорцій розвитку областей і територіальних громад України. Пріоритетними завданнями розвитку соціальної інфраструктури України мають стати: розвиток освітньої інфраструктури громад і територій, покращення якості освітніх послуг й активізація процесів посилення суспільної єдності (в освітній складовій патріотичного виховання, інтеграції переселенців та освітній реабілітації учасників бойових дій); відновлення стійкості системи охорони здоров'я шляхом розгортання мережі

госпітальних округів відповідно до територіальної специфіки та потреб населення, створення координаційних центрів для відстеження і розподілення пацієнтів, покращення ресурсної підтримки закладів охорони здоров'я в громадах, використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб для подолання кадрового «голоду» в галузі; розв'язання проблем житлового забезпечення внутрішньо переміщених осіб, підвищення ефективності функціонування системи соціальної підтримки населення, оптимізація територіального розміщення об'єктів соціальної підтримки населення в умовах зростання попиту на соціальні послуги; формування банків і раціональне використання комунального, соціального та службового житла; послаблення загроз демографічних диспропорцій розвитку областей і територіальних громад відповідно до особливостей їхнього демографічного розвитку й повоєнного розселення населення в регіонах України [143].

Виокремлення ветеранської політики в окремий напрям державної політики мало надважливе значення для сучасного розвитку України. Її було виокремлено через специфічний правовий статус ветеранів і комплексність їх потреб, які не охоплені загальною соціально-гуманітарною політикою. Ідеться не лише про соціальні виплати, а про реабілітацію, медичну та психологічну допомогу, професійну адаптацію та довгострокову реінтеграцію. Збільшення чисельності ветеранів після 2014 року, передусім після 2022 року надало цим питанням системності й стратегічної важливості для держави. Тому виокремлення цього напрямку дало змогу централізувати відповідальність, запровадити цільові програми та розглядати підтримку ветеранів як складову національної безпеки й соціальної стабільності, а не лише як елемент загального соціального захисту.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 року № 1209-р схвалено Стратегію ветеранської політики на період до 2030 року, метою якої є гідне визнання внеску ветеранів у захист Батьківщини, забезпечення комплексної державної підтримки для

відновлення їх добробуту з огляду на вплив бойового досвіду, добробут членів їхніх сімей та кроссекторальної допомоги протягом усього життя відповідно до виявлених потреб кожного, а також сприяння зміцненню обороноздатності держави шляхом підвищення престижності військової служби (служби) та визнання ключової ролі ветеранів, зокрема під час проходження служби у військовому резерві, а також їх потенціалу для забезпечення економічного розвитку країни [252]. Стратегічними завданнями документа є: 1) відновлення людського капіталу й добробуту ветеранів, членів їх сімей; 2) повага та вшанування пам'яті; 3) визначення участі ветеранів у забезпеченні національної безпеки та обороноздатності. Реалізація Стратегії передбачена на період до 2030 року, її здійснюватимуть шляхом виконання операційних планів заходів з реалізації у 2024–2027, 2028–2030 роках, що розробляють Мінветеранів із залученням представників органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, міжнародних експертів. В операційних планах заходів визначають завдання та заходи для їх виконання, відповідальних за їх виконання, строки й індикатори виконання. До припинення чи скасування воєнного стану застосовують орієнтовні, а не контрольні індикатори виконання. Для формування операційних планів заходів використовують результати моніторингу реалізації Стратегії. Моніторинг реалізації Стратегії здійснюють шляхом відстеження, вимірювання фактичних показників результатів й аналізу відхилень цих показників від цільових (проміжних) значень індикаторів, що визначають досягнення цілей, визначених у Стратегії [252].

У межах представленої в роботі проблематики слід зауважити, що законодавець як окрему операційну ціль називає «Участь ветеранів/ветеранок у забезпеченні утвердження української національної та громадянської ідентичності, підготовці національного спротиву». Завданнями для досягнення цієї цілі є: імплементація в систему національного спротиву практичного досвіду, набутого ветеранами/ветеранками під час захисту

суверенітету й територіальної цілісності України; укомплектування центрів підготовки громадян України до національного спротиву, які утворюються обласними, районними держадміністраціями (військовими адміністраціями), вмотивованими, з бойовим досвідом інструкторами з числа ветеранів/ветеранок; забезпечення підготовки кваліфікованого кадрового потенціалу з числа ветеранів/ветеранок з подальшим їх залученням до освітньої діяльності з початкової загальновійськової підготовки та базової загальновійськової підготовки; забезпечення залучення ветеранів/ветеранок до підготовки та реалізації програм, проєктів і заходів у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності [252]. Своєю чергою показниками досягнення цієї цілі є: законодавче врегулювання питання імплементації в систему національного спротиву практичного досвіду, набутого ветеранами/ветеранками під час захисту суверенітету й територіальної цілісності України; розроблення програми підвищення кваліфікації та методичної майстерності педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти, які мають статус ветерана/ветеранки та проводять початкову військову підготовку в системі освіти; забезпечення залучення ветеранів/ветеранок з бойовим досвідом до роботи інструкторами в центрах підготовки громадян України до національного спротиву, які утворюють обласні, районні держадміністрації (військові адміністрації); забезпечення залучення ветеранів/ветеранок до підготовки та реалізації програм, проєктів і заходів, спрямованих на національно-патріотичне виховання, військово-патріотичне виховання, громадянську освіту [252].

Тож одним із важливих напрямів ветеранської політики є навчання ветеранок/ветеранів. Слід визначити, що законодавець і заклади освіти використовують різні методики, однією з яких є дистанційне навчання, що вкрай важливо в умовах загроз воєнного характеру, а також зниженого рівня мобільності ветеранів/ветеранок, які постраждали внаслідок бойових дій. Наразі триває інтенсивний пошук напрямів, методів навчання, їх

удосконалення, подальший розвиток й ефективне впровадження в освітній процес. Одним із таких напрямів є впровадження та вдосконалення технологій дистанційного навчання. Дистанційне навчання – це форма навчання, за якої освітній процес відбувається дистанційно, що є основним фактором, що відрізняє цю форму від традиційної та забезпечує її гнучкість. Такий тип організації освітнього процесу вирізняється відсутністю постійного прямого контакту між учасниками. Водночас цей формат навчання є інтерактивним, оскільки дає змогу підтримувати регулярну взаємодію між викладачем і студентами, як у письмовій, так і в усній формах, що вкрай важливо під час опанування іноземної мови. Різноманітні курси проводять повністю в дистанційній формі, а також освітні програми й онлайн-платформи, що поєднують різні форми, у яких онлайн-технології відіграють допоміжну роль. Основою змішаного навчання є інтеграція очного й дистанційного навчання, яке реалізують на основі електронного освітнього середовища. Такий тип навчання найпоширеніший у викладанні іноземних мов. Спілкування між викладачем і студентом під час занять відіграє значну роль у формуванні комунікативної компетентності здобувачів освіти [Error! Reference source not found.; 340].

Онлайн-платформи надають студентам можливість самостійно обирати час і темп виконання вправ, без зовнішнього контролю з боку інших учасників освітнього процесу. Тому використання дистанційних форм навчання допомагає подолати проблему браку навчального часу й ефективності вивчення граматики іноземної мови. Онлайн-платформи передбачають різноманітні інструменти, що дають змогу організувати навчання в гнучкому форматі, зручному й ефективному як для викладача, так і для студента. Реалізація потенціалу відеотехнологій як однієї з основних тенденцій сучасної системи освіти зумовила класифікацію моделей дистанційного навчання залежно від визначальних технологій в освіті, а також загального підходу додаткової освіти. Це консультаційна модель,

згідно з якою студент регулярно відвідує освітній інформаційний центр, щоб прослухати лекції, семінари, консультуватися з викладачами й оцінити різні види виконаної роботи. Це асинхронна модель, яка передбачає процес регулярного обміну навчальними матеріалами, домашніми завданнями та результатами між викладачем і студентами [Error! Reference source not found.].

16 липня 2025 року в Україні за ініціативою Міністерства розвитку громад та територій України стартував проєкт із професійної адаптації ветеранів у сфері транспорту й логістики. Його мета – не лише надати нові професійні навички, а й сприяти подальшому працевлаштуванню учасників. Навчання для ветеранів є безоплатним й охоплює такі напрями: водій/водійка вантажівки (категорія «СЕ»); логіст/логістка; водій/водійка навантажувача; підготовка до отримання кваліфікаційної картки водія (код 95). До участі в проєкті запрошують компанії, які: працюють у сфері транспорту або логістики; шукають підготовлених працівників; готові працевлаштовувати ветеранів після навчання; можуть підтримати проєкт – надати ресурси, менторську допомогу або можливості для стажування [176]. У жовтні 2025 року було відкрито набір учасників на грантову програму та навчання з підприємництва для ветеранів і ветеранок, яку запустили продуктова ІТ-компанія Universe Group і фонд Genesis for Ukraine з Українським католицьким університетом. Проєкт передбачає онлайн-навчання, офлайн-практикум, нетворкінг і фінансування. За результатами пітчінгу бізнес-проєктів три команди отримають гранти на розвиток бізнесу в розмірі 30 000, 10 000 і 10 000 доларів США. На учасників чекають: навчальні модулі; менторство від підприємців і топменеджерів; нетворкінг й обмін досвідом з ветеранськими бізнесами; доступ до курсів бізнес-школи. Гібридний формат проєкту дає змогу поєднувати підприємницьку освіту з можливістю працювати над реальним бізнес-проєктом. Серед менторів і спікерів – лектори Українського католицького університету, топменеджмент Universe

Group, засновники бізнесів, економісти, експерти з маркетингу, фінансів й управління [49].

Є успіхи законодавця і за деякими іншими напрямками. Руслан Приходько, радник міністра у справах ветеранів, виступив із заявою про необхідність аудиту роботи громад. Він навів конкретний приклад із власного досвіду: «Велика, багата громада в орбіті Києва. Єдине, що створено для ветеранів, – ЦНАП надає послуги за принципом єдиного вікна. У липні рішенням сесії утворено комунальну установу штатною чисельністю 17 одиниць, серед яких дві посади фахівця супроводу. Станом на сьогодні фізично працевлаштовано нуль людей» [317].

Міністерство запровадило низку нових програм з високою оплатою послуг:

1) довготривалий медичний догляд – з 1 січня 2026 року. Вартість одного дня перебування для найскладніших пацієнтів (20 балів за шкалою Бартела) – 5542 грн, порівняно із 600 грн у класичному паліативі;

2) програма посилення спроможностей ветеранів (абілітація) – допомога в адаптації до нових фізичних і психологічних станів після повернення з війни;

3) лікування рубців, шрамів й опіків – експериментальний проєкт на межі медичної та косметологічної допомоги для видимих уразень;

4) трирівнева система адаптації ветеранів із втратою зору – програми від 21 до 56 днів залежно від складності травм;

5) компенсація переобладнання транспортних засобів – до 70 000 грн для ветеранів з інвалідністю [317].

У більшості областей України функціонують консультативно-дорадчі структури з питань ветеранів при обласних військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування, які координують реалізацію державних і регіональних програм, а також сприяють формуванню політики підтримки ветеранів. Регіональні й місцеві програми реалізують на основі фінансування



з місцевих бюджетів, а також у співпраці з міжнародними партнерами. Основні напрями наявних програм – соціальний супровід, психологічна допомога, працевлаштування, освіта, житлові ініціативи та підтримка ветеранського бізнесу. Найрозвиненішими є структури в Донецькій області, де діє Консультативна рада у справах ветеранів війни та сімей загиблих захисників і захисниць України, а також робоча група з питань соціального захисту ветеранів. Такі ініціативи впроваджено у Волинській області, зокрема укладено меморандум між ОВА та ГО «Автомайдан Луцьк»; у Вінницькій області затверджено програму «Турбота»; у Дніпропетровській області – «Компас героя»; у Закарпатській області прийнято програму «Політика Героїв» [166].

Важливою позитивною тенденцією є посилення проєктів з підтримання родин ветеранів, що передбачає матеріальну допомогу, психологічний супровід, оздоровлення дітей. У центрі уваги перебувають родини зниклих безвісти, а також реабілітація звільнених з полону. Реалізується активна міжрегіональна взаємодія через: всеукраїнські форуми та акції (Волинь – Закарпаття); спортивні заходи національного рівня (Хмельниччина, Одеса); міжрегіональні платформи підтримки ветеранів (Veterans HUB); меморандуми між ОВА й загальноукраїнськими організаціями [185].

Тож, оцінюючи ветеранську політику України в реаліях сьогодення, доцільно керуватися трьома критеріями: інституційна спроможність, змістова наповненість інструментів підтримки й відповідність масштабам викликів. Зокрема, сильна сторона сучасної ветеранської політики – це її стратегічна формалізація та інституційне оформлення, тобто держава визнає ветеранську політику як окремий напрям із власними стратегічними завданнями, а не як підсистему загального соціального захисту. Другий позитивний аспект – розширення інструментів підтримки. Поряд із традиційними соціальними гарантіями (пільги, виплати, медичне забезпечення) акцент поступово зміщується на реінтеграцію, працевлаштування, підприємництво,

психологічну допомогу, розвиток ветеранського лідерства. Відбувається спроба перейти від моделі компенсації до моделі відновлення людського капіталу. Водночас наявні системні проблеми: по-перше, масштаб ветеранської спільноти розширюється швидше, ніж управлінська спроможність держави; по-друге, є диспропорції між громадами щодо якості послуг; по-третє, наявний кадровий дефіцит у сфері психологічної реабілітації, ускладнена міжвідомча координація; по-п'яте, частина програм залишається фрагментарною, а механізми оцінювання ефективності ще не цілком сформовані [166]. Суттєвим фактором є залежність від міжнародної підтримки, зокрема фінансових ресурсів і технічної допомоги ЄС. Це забезпечує стабільність програм, водночас вимагає високих стандартів прозорості, звітності й адаптації до європейських підходів. У довгостроковій перспективі ключовим викликом буде перехід від донорозалежної моделі до фінансово стійкої національної системи підтримки. Загалом ветеранська політика України знаходиться на етапі інтенсивного становлення. Вона демонструє стратегічну визначеність і політичний пріоритет, однак її ефективність у найближчі роки визначатимуть здатністю держави забезпечити масштабованість рішень, сталість фінансування та реальну інтеграцію ветеранів у соціально-економічне життя країни [166].

Підбиваючи підсумок представленого підрозділу дисертаційного дослідження, слід констатувати, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень і пришвидшує адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини. Крім того, правозастосовна практика засвідчила, що ветеранська політика в сучасних умовах функціонує як спеціалізований і стратегічно

значущий сегмент соціально-гуманітарної політики, орієнтований на відновлення людського капіталу, реінтеграцію та забезпечення гідного соціального статусу осіб, які брали участь у захисті держави. Її інституційне виокремлення зумовлене масштабністю викликів, міжсекторальним характером завдань і необхідністю довгострокових програм підтримки. Водночас ефективність реалізації відповідних політик безпосередньо залежить від фінансової стійкості держави, належної міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними партнерами, зокрема Європейським Союзом. Інтернаціоналізація соціально-гуманітарної сфери зумовлює підвищення стандартів прозорості, підзвітності та гармонізації з європейськими підходами до соціального захисту й реінтеграції ветеранів.

### **Висновки до розділу 3**

З'ясовано, що принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану – це система фундаментальних, основоположних, нормативно врегульованих вихідних ідей, відповідно до яких організовують умови та забезпечують реалізацію внутрішньої державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. До переліку цих принципів віднесено: верховенство права, законності, стабільності, безперервності, відповідальності, а також підконтрольності суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики за досліджуваним напрямом.

Аргументовано, що у сфері реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану принцип законності передбачає: 1) формування та проведення державної політики здійснюють виключно в межах чинного законодавства України спеціально уповноважені суб'єкти; 2) втілення відповідного державного курсу реалізують з огляду на

вимоги, а також гарантії захисту прав людини, що передбачені Конституцією, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо; 3) державна політика в обов'язковому порядку має враховувати обмеження та введені на території країни заходи правового режиму надзвичайного стану.

Встановлено, що державно-правова політика – це законодавчо регламентований, стратегічний курс діяльності держави щодо забезпечення ефективної та стабільної роботи національної правової системи шляхом формування нормативно-правової основи, гарантій прав і свобод людини й громадянина, підтримки законності та верховенства права в усіх сферах суспільно-правових відносин, а також організації функціонування правотворчих інституцій.

Доведено, що державна безпекова політика – це нормативно врегульований стратегічний курс діяльності держави, спрямований на забезпечення непорушності конституційного, демократичного ладу, територіальної цілісності, належного стану публічної безпеки та порядку, а також на захист й охорону прав, свобод, життя та здоров'я людини і громадянина від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Сформульовано висновок, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні засвідчує суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування органів влади та критичної інфраструктури. Водночас практична реалізація досліджуваних напрямів державної політики ускладнена такими проблемними аспектами: недостатньою узгодженістю в роботі органів державної влади різних рівнів; перевантаженістю суб'єктів сектору безпеки й оборони, яка поєднана з

обмеженістю їх ресурсного забезпечення; відсутністю балансу між необхідністю оперативного реагування та дотриманням прав і свобод людини, що в умовах надзвичайного стану зазнають певних конституційно визначених обмежень.

Визначено, що національна економіка – це сукупність сфер і галузей суспільного виробництва, функціонування яких забезпечує задоволення потреб української нації у сфері набуття, розподілу, обміну матеріальними благами та зумовлює виникнення грошових, господарських, ринково-торговельних, а також інших економічних відносин.

Аргументовано, що державна економічна політика – це стратегічний, регламентований законодавством України курс діяльності держави, який передбачає управління та регулювання національної економіки з метою забезпечення стабільності її функціонування, а також ефективності та соціальної користі. Економічна політика є наймінливішою з-поміж усіх інших векторів державної діяльності, адже чуттєво реагує на будь-які коливання та зміни в державі й суспільстві. Зазначене зумовлено тим, що на національну економіку впливає численне коло фактів, які визначають специфіку роботи банківської, торговельно-господарської, грошово-фінансової та інших комплексних, стратегічно важливих для країни галузей, від яких безпосередньо залежить добробут людей.

Обґрунтовано, що екологічно-техногенна політика – це регламентований законодавством стратегічний курс діяльності держави, спрямований на забезпечення високого рівня охорони навколишнього природного середовища, виявлення, попередження та мінімізацію впливу на нього наявних факторів технологічного прогресу людства, а також створення умов здорової життєдіяльності нації.

З'ясовано, що специфіка реалізації економічної політики в умовах надзвичайного стану полягає в запровадженні спеціальних режимів господарської діяльності, можливості тимчасового обмеження майнових

прав, державному регулюванні цін, перерозподілі бюджетних ресурсів і підтриманні критично важливих галузей. Пріоритетним стає забезпечення безперервності функціонування об'єктів критичної інфраструктури, фінансової стабільності й соціальної підтримки населення. Своєю чергою екологічно-техногенна політика в таких умовах набуває превентивно-реагувального характеру, зокрема посилюють контроль за потенційно небезпечними виробництвами, упроваджують додаткові заходи моніторингу стану довкілля, активізують механізми цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Важливе значення має координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та спеціалізованими службами. Водночас ефективність реалізації окреслених напрямів політики стримує низка проблем, серед них: обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів, інституційна перевантаженість органів влади, недосконалість механізмів міжвідомчої координації, бюрократичні процедури, а також ризики надмірного адміністративного втручання в економічну діяльність. Додатковим викликом є необхідність поєднання оперативності управлінських рішень з дотриманням принципів законності, пропорційності та прозорості.

Констатовано, що соціально-гуманітарна політика в умовах надзвичайного стану набуває специфічних рис, які пов'язані з необхідністю оперативного реагування на масові гуманітарні потреби, забезпечення безперервності надання соціальних послуг, адаптації бюджетних механізмів і процедур публічних закупівель, а також упровадження спрощених адміністративних процедур. Ветеранська політика фактично є новим й окремим видом державної політики, яка спрямована на довгострокову реінтеграцію, соціальну адаптацію та підтримку ветеранів, у кризових умовах має поєднувати інструменти невідкладної допомоги із системними заходами реабілітації, психологічної підтримки, професійної перекваліфікації та соціальної інтеграції. Особливої значущості набуває забезпечення принципів

адресності, доступності та безперервності соціальних гарантій за умов обмежених ресурсів і підвищеного навантаження на інституційну систему.

Акцентовано на тому, що соціально-гуманітарна політика України в умовах правового режиму надзвичайного стану трансформується з програмно-стратегічної в кризово-адаптивну модель управління. Її реалізація спрямована на забезпечення безперервності соціальних виплат, функціонування системи соціальних послуг, підтримку внутрішньо переміщених осіб, сімей загиблих, осіб з інвалідністю та інших уразливих категорій населення в умовах стрімкого посилення соціальних ризиків і бюджетних обмежень. Ключовими характеристиками такої політики є централізація управлінських рішень, спрощення адміністративних процедур, активізація міжвідомчої координації та залучення міжнародних партнерів. У сучасних умовах фінансова й інституційна спроможність, ефективність цього напрямку державної політики безпосередньо залежить від підтримки Європейського Союзу, який забезпечує макрофінансову допомогу, бюджетну підтримку та гуманітарне фінансування, а отже, її реалізують з огляду на вимоги прозорості, підзвітності та поступової гармонізації з європейськими стандартами. Тож вона набуває рис інтегрованої політики, що поєднує внутрішні антикризові механізми з міжнародними фінансовими й нормативними інструментами.

Обґрунтовано, що під час оцінювання ветеранської політики України в реаліях сьогодення доцільно керуватися трьома критеріями, зокрема це: інституційна спроможність, змістова наповненість інструментів Вагомим здобутком сучасної ветеранської політики є її стратегічна формалізація та інституційне оформлення, тобто держава визнає ветеранську політику як окремий напрям із власними стратегічними цілями, а не як підсистему загального соціального захисту. Другий позитивний аспект – розширення інструментів підтримки. Поряд із традиційними соціальними гарантіями (пільги, виплати, медичне забезпечення) акцент поступово зміщується на

реінтеграцію, працевлаштування, підприємництво, психологічну допомогу, розвиток ветеранського лідерства. Відбувається спроба перейти від моделі компенсації до моделі відновлення людського капіталу. Водночас наявні системні проблеми: по-перше, масштаб ветеранської спільноти розширюється швидше, ніж управлінська спроможність держави; по-друге, є диспропорції між громадами щодо якості послуг; по-третє, наявний кадровий дефіцит у сфері психологічної реабілітації, складність міжвідомчої координації; по-п'яте, частина програм залишається фрагментарною, а механізми оцінювання ефективності ще не цілком сформовані.

Доведено, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень і пришвидшує адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини. Крім того, правозастосовна практика засвідчила, що ветеранська політика в сучасних умовах функціонує як спеціалізований і стратегічно значущий сегмент соціально-гуманітарної політики, орієнтований на відновлення людського капіталу, реінтеграцію та забезпечення гідного соціального статусу осіб, які брали участь у захисті держави. Її інституційне виокремлення обумовлене масштабністю викликів, міжсекторальним характером завдань і необхідністю довгострокових програм підтримки. Водночас ефективність реалізації відповідних політик безпосередньо залежить від фінансової стійкості держави, належної міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними партнерами, зокрема Європейським Союзом. Інтернаціоналізація соціально-гуманітарної сфери зумовлює підвищення стандартів прозорості, підзвітності та гармонізації з європейськими підходами до соціального захисту й реінтеграції ветеранів.



## **РОЗДІЛ 4**

### **НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ**

#### **4.1. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану**

Як і реалізація внутрішньої політики, здійснення зовнішньої політики в умовах правового режиму надзвичайного стану відбувається з урахуванням системи базових, основоположних ідей. Попри відмінність їхнього переліку, ці принципи мають спільну змістову спрямованість та узгоджуються із загальними засадами державної політики. Специфіка принципів, що аналізуються в цьому підрозділі, полягає в їх безпосередньому зв'язку зі статусом України як суб'єкта міжнародних відносин і з її місцем у системі світової політики. Вони визначають засадничі орієнтири формування та реалізації зовнішньополітичного курсу держави в особливих умовах.

З огляду на викладене, а також з урахуванням положень попередніх підрозділів принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану доцільно визначити як систему закріплених у нормах національного законодавства та міжнародно-правових актів, фундаментальних, керівних ідей, що визначають засади формування та здійснення Україною зовнішньополітичної діяльності під час дії на її території досліджуваного правового режиму.

Перелік принципів зовнішньої політичної діяльності держави описано в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Документ визначає, що остання ґрунтується на таких вихідних ідеях: суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної

держави; повага до територіальної цілісності іноземних держав і непорушності державних кордонів; вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод; невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне співробітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами та принципами національного права; застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам [218]. Крім зазначеного, у статті 11 згаданого вище Закону зауважено, що Україна як європейська держава, здійснює відкриту зовнішню політику та прагне до рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи передусім з необхідності гарантування безпеки, суверенітету й захисту територіальної цілісності України [218]. З огляду на зазначене, до фундаментальних основ зовнішньої політики також віднесено: забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права; забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності й непорушності державних кордонів України, її політичних,

економічних, енергетичних та інших інтересів; використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей; утвердження провідного місця України в системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави; сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці; поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття членства в цій організації тощо [218].

Варті уваги також принципи зовнішньополітичної діяльності України, описані в нечинній нині постанові «Про Основні напрями зовнішньої політики України». Згідно з цим нормативним актом, по-перше, Україна розбудовує свої двосторонні та багатосторонні відносини з іншими державами та міжнародними організаціями на основі принципів добровільності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи. По-друге, Україна засуджує війну як знаряддя національної політики, дотримується принципу незастосування сили та загрози силою і прагне до вирішення будь-яких міжнародних спорів виключно мирними засобами. По-третє, наша держава додержується принципу неподільності міжнародного миру і міжнародної безпеки і вважає, що загроза національній безпеці будь-якої держави становить загрозу загальній безпеці і миру у всьому світі. У своїй зовнішній політиці вона обстоює підхід «безпека для себе – через безпеку для всіх». По-четверте, Україна керується принципом примату права в зовнішній політиці, визнаючи пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами

внутрішньодержавного права. По-шосте, Україна беззастережно додержується принципу сумлінного виконання всіх своїх міжнародних зобов'язань і вважає належним чином ратифіковані договори частиною свого внутрішнього права. По-сьоме, Україна вважає себе нарівні з усіма іншими колишніми радянськими республіками правонаступницею Союзу РСР і не визнає будь-яких переваг і винятків з цього принципу для жодної з держав- правонаступниць без належним чином оформленої згоди всіх цих держав [244].

Розглядаючи принципові основи зовнішньополітичної діяльності України в межах аналізу пріоритетів розвитку країни у світовому вимірі, Б. О. Парахонський та Г. М. Яворський доводять, що однією з найважливіших гарантій суверенного розвитку нашої держави й підтримання системи колективної безпеки в європейському та трансатлантичному просторі є розвинена кооперація в політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах. Підґрунтя такого співробітництва створюють процеси глобалізації економічних відносин, а також посилення тенденцій взаємовпливу, необхідності узгодження позицій усіх зацікавлених сторін у питаннях можливого застосування військової сили в ситуаціях, пов'язаних із завданнями забезпечення довгострокового миру в громадянських, міжетнічних, міжконфесійних та інших конфліктних ситуаціях. Зовнішня політика України спрямована на розбудову ефективної системи відносин з провідними світовими та регіональними державами, пошук зовнішніх можливостей для забезпечення завдань модернізації країни та вдосконалення її системи національної безпеки. Пріоритетним для нашої держави є забезпечення її належної ролі у формуванні сучасної архітектури європейської та регіональної безпеки, зміцнення міжнародних гарантій безпеки України, послаблення залежності від тиску з боку окремих держав та їх угруповань, ефективне використання міжнародних і національних засобів для захисту життя та інтересів українських громадян за кордоном. У

відносинах з ключовими міжнародними партнерами Україна прагне проводити ефективну, прагматичну, збалансовану зовнішню політику, побудовану на відстоюванні власних національних інтересів і невтручанні в суперечності між ними. Особлива увага має бути приділена розширенню співробітництва з країнами нових світових центрів геоекономічного та геополітичного зростання. У загальному аспекті Україна має підстави бути задоволеною геополітичними параметрами незалежності, успадкованими кордонами та ресурсами [192, с. 18–19].

До загальних принципів міжнародного права, з огляду на які проводиться зовнішня політика, згідно з Декларацією про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН від 24 жовтня 1970 року, належать: принцип утримання держав у своїх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування як проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, несумісним з цілями ООН; принцип вирішення міжнародних суперечок мирними засобами; принцип невтручання в справи, що входять до внутрішньої компетенції інших держав; принцип співпраці держав; принцип рівноправності й самовизначення народів; принцип суверенної рівності держав; принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань [57].

К. В. Громовенко та Я. О. Тицько аналізують принципи в контексті міжнародного права та стверджують, що останні слугують системою своєрідних «заповідей», спираючись на які функціонує міжнародно-правова система. Принципи відіграють ключову роль у формуванні міжнародного права та впливають на утворення та розвиток нових галузей міжнародного права. Це зумовлює їхню роль у забезпеченні сталості всієї міжнародно-правової системи. Принципи міжнародного права в процесі свого становлення та розвитку набули форм універсальних, загальнообов'язкових, загальновизнаних і відносно сталих правил. Принципи міжнародного права є

взаємопов'язаними елементами однієї системи. Вони доповнюють і деталізують один одного, один принцип слугує основою для застосування іншого. Порухення одного принципу тягне автоматичне порушення інших основоположних ідей міжнародного права. Елементами цієї системи вчені вважають: 1) принципи, що спрямовані на забезпечення підтримки миру та безпеки: принципи незастосування сили або її загрози, вирішення суперечок мирним шляхом, непорушності кордонів і територіальної цілісності держав; 2) принципи, що належать до міжнародної співпраці: принципи суверенної рівності держав, невтручання в справи котрі входять у внутрішню компетенцію кожної суверенної держави, співробітництво держав і добровільне виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань; 3) принципи, спрямовані на захист прав людини, народів та націй: принцип поваги прав і основних свобод людини, принцип суверенної рівності держав та принцип самовизначеність народів [51, с. 120].

Попри стосунок визначних вище принципів до процесу зовнішньополітичної діяльності, вони не втілюють ідеї реалізації останньої під час дії в країні надзвичайного стану. З огляду на зазначене, вважаємо доречним сформулювати власний авторський перелік.

1. Принцип незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України в зовнішніх відносинах. Цей принцип проголошує стабільність і непорушність суверенітету й незалежності України у своїх міжнародних зносинах, що, зокрема, закріплено в статті 2 Статуту ООН від 26 червня 1945 року: «Організація заснована на принципі суверенної рівності всіх її членів» [272]. Відповідно до цього принципу, запровадження правового режиму надзвичайного стану не впливає на міжнародну правосуб'єктність України та обсяг її суверенних прав у сфері зовнішніх відносинах. Попри внутрішньодержавну нестабільність та тимчасові обмеження конституційних прав і свобод, Україна зберігає статус повноправного суб'єкта міжнародного права, діє як самостійна та незалежна

сторона в міжнародних відносинах і реалізує власні національні інтереси [165].

2. Принцип сприяння глобальному миру в процесі реалізації зовнішньої політики. Вимоги цього принципу набувають закріплення в декількох правових документах. Так, згідно зі статтею 18 Конституції України, зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [110].

У положеннях Статуту ООН від 26 червня 1945 року наголошено, що цілями Організації Об'єднаних Націй є такі: 1) підтримувати міжнародний мир та безпеку і з цією метою вживати ефективних колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру й для придушення актів агресії, або інших порушень миру, і проводити мирними засобами, відповідно до принципів справедливості та міжнародного права, залагоджування або вирішення міжнародних спорів або ситуацій, що можуть призвести до порушення миру; 2) розвивати дружні відносини між націями на основі дотримання принципу рівноправності та самовизначення народів, а також вживати інших відповідних заходів для зміцнення загального миру; 3) здійснювати міжнародне співробітництво у сфері вирішення міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й у заохоченні та розвиткові поваги до прав людини й основоположних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії, та бути центром для узгодження дій націй у досягненні цих загальних цілей [272]. У межах діяльності ООН усі члени вирішують свої міжнародні спори мирними засобами таким чином, щоб не наражати на загрозу міжнародний мир та безпеку і справедливість. Члени ООН утримуються у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування проти територіальної

цілісності, або політичної незалежності будь-якої держави, або будь-яким іншим чином, несумісним із цілями Об'єднаних Націй [272].

Відповідно до Манільської декларації про мирне вирішення міжнародних спорів від 15 листопада 1982 року, усі держави діють сумлінно та відповідно до цілей і принципів, втілених у Статуті ООН, з метою уникати суперечок між собою, які можуть порушити дружні відносини. Вони повинні жити в світі один з одним, як добрі сусіди, і прагнути вжити позитивних заходів для зміцнення міжнародного миру та безпеки. Міжнародні суперечки вирішуються на основі суверенної рівності держав і за дотримання принципу вільного вибору коштів відповідно до зобов'язань Статуту ООН та принципів справедливості та міжнародного права. Застосування будь-якої процедури врегулювання спору або згода на таку процедуру, вільно узгоджену між державами щодо наявних чи майбутніх спорів, у яких вони є сторонами, не повинно розглядатися як несумісне з принципом суверенної рівності держав. Держави, які є сторонами в спорі, продовжують дотримуватися у своїх взаємовідносинах їхніх зобов'язань відповідно до основних принципів міжнародного права, що стосуються суверенітету, незалежності й територіальної недоторканності держав, а також інших загальновизнаних принципів і норм сучасного міжнародного права [139].

Декларацією про посилення ефективності принципу відмови від загрози силою або її застосування у міжнародних відносинах від 18.11.1987 проголошено, що кожна держава зобов'язана утримуватись у своїх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності чи політичної незалежності будь-якої держави. Така загроза силою або її застосування є порушенням міжнародного права та Статуту ООН і тягнуть за собою міжнародну відповідальність. Принцип відмови від загрози силою або її застосування в міжнародних відносинах є універсальним за своїм характером та обов'язковим, незалежно від політичної, економічної, соціальної, культурної системи чи союзницьких



відносин кожної держави. Жодні міркування не можуть використовуватись як виправдання загрози силою або її застосування. Держави зобов'язані не спонукати, не заохочувати та не сприяти іншим державам у порушенні визначеного принципу [56].

З огляду на положення Конституції та наведених міжнародних документів, принцип сприяння глобальному миру містить вимогу згідно до якої зовнішньополітична діяльності України повинна здійснюватися за привалювання заходів та засобів діалогу, виключати будь-яку агресію та втручання у внутрішні справи інших країн, незважаючи на складну внутрішньодержавну ситуацію та нестабільність. Відповідно, надзвичайний стан в Україні не може інтерпретуватись будь-ким, як підстава чинення агресивних дій щодо нашої країни, зокрема, під час виникнення конфліктів з приводу реалізації останньою своєї зовнішньої політики [165].

3. Принцип незворотності міжнародних зобов'язань. Як пише О. Г. Середа, зобов'язання – це поставлене завдання, яке має бути виконане. Зобов'язання приймає суб'єкт, від якого залежить його виконання [267, с. 158–159]. Крім того, О. Б. Чорномаз стверджує, що зобов'язання – це юридично закріплена необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах (наприклад, заборона пасажиру перебувати в потягу в нетверезому стані) [301, с. 76]. «Зобов'язання – це нормативне закріплення юридичного обов'язку вчиняти певні дії в інтересах суб'єктів права, який має активний характер, передбачає певну поведінку, є гарантією використання суб'єктивних прав і реалізується у формі виконання правових норм», – констатує М. Д. Гнатюк [45, с. 55–56].

Таким чином, міжнародні зобов'язання України можна визначити як передбачені міжнародними угодами, загальноприйнятими принципами міжнародних відносин, а також добровільно узяті обов'язки нашої держави, зокрема вчиняти або утримуватись від учинення якихось дій, проведення заходів чи операцій з метою формування міжнародного правового порядку та

ефективної співпраці з іншими країнами. Міжнародні зобов'язання регламентовано низкою юридичних документів. Наприклад, у Статуті ООН від 26 червня 1945 року зазначено, що «всі члени сумлінно виконують узяті на себе за цим Статутом зобов'язання, щоб забезпечити їм усім у сукупності права й переваги, що впливають з належності до складу членів Організації» [272].

Більш цільовим документом у сфері міжнародних зобов'язань та їх дотримання є Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року. Згідно з цим документом, будь-який договір набирає чинності в порядку і в дату, передбачені в самому договорі або погоджені між державами, які брали участь у переговорах. За відсутності такого положення або домовленості договір набирає чинності, як тільки буде виражено згоду всіх держав, які брали участь у переговорах, на обов'язковість для них договору. Кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись. Якщо інший намір не впливає з договору або не встановлений в інший спосіб, то договір є обов'язковим для кожного учасника щодо всієї його території. Дійсність договору або згода держави на обов'язковість для неї договору може оспорюватись лише на основі застосування Конвенції. Припинення договору, його денонсація або вихід з нього учасника можуть мати місце тільки в результаті застосування положень самого договору або Конвенції. Це саме правило застосовується до зупинення дії договору. Недійсність, припинення або денонсація договору, вихід з нього одного з учасників або зупинення його дії, коли вони є результатом застосування Конвенції або положень самого договору, жодною мірою не зачіпають обов'язок держави виконувати кожне написане в договорі зобов'язання, яке має силу для неї відповідно до міжнародного права, незалежно від договору [40]. Отже, принцип незворотності міжнародних зобов'язань у системі досліджуваних фундаментальних ідей передбачає, що взяті державою в межах реалізації

зовнішньої політики обов'язки мають бути виконані в установленому порядку за будь-яких умов. Уведення в державі правового режиму воєнного стану не може використовуватись як підстава невиконання Україною визначених угодами або добровільно прийнятих міжнародних зобов'язань.

4. Принцип пріоритету національних інтересів. У контексті реалізації зовнішньої політики під час дії надзвичайного стану пріоритетним є забезпеченню національних інтересів, передусім пов'язаних з тими сферами з приводу або безпосередньо в межах яких правовий режим було уведено. Зазначене детерміновано необхідністю найшвидшого подолання внутрішньої нестабільності в державі, зокрема за рахунок залучення міжнародних ресурсів. Наприклад, відповідно до ст. 28 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III у разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, викликаних стихійним лихом чи катастрофами, можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав. Ці питання вирішуються за угодами з урядами відповідних держав, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України [246].

5. Принцип процедурності реалізації зовнішньої політики. Слово «процедура» – (від французького «procedure» й латинського «procedere» – просуватися), означає порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Згідно з новим тлумачним словником, процедура – це: 1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; 2) низка яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [315; 182, с. 828; 115, с. 136]. Відповідно до визначення Р. С. Алімова, правова (юридична) процедура – це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, спрямованих на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних

правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших, правових наслідках [8, с. 20]. Згідно з вимогами цього принципу, реалізація зовнішньої політики в умовах надзвичайного стану має проводитись без відступу від офіційно встановлених міжнародними документами, Конституцією, Законом України «Про міжнародні договори України», а також іншими нормативними актами юридичних процедур. За такого підходу дотягатиметься максимальна послідовність і стабільність зовнішньополітичної роботи держави, що є гарантією для іноземних партнерів про виконання Україною покладених на неї обов'язків у повному обсязі [165].

Саме так, на наш погляд, виглядає система принципів, з огляду на які відбувається реалізація зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Їх склад – це комбінація вхідних ідей міжнародно-правового та адміністративного характеру, що в сукупності забезпечують привалювання вітчизняних цілей у зовнішньополітичній діяльності, але з обов'язковим дотриманням головних орієнтирів міжнародних відносин, унаслідок чого навіть у складний, надзвичайний період держава залишається суверенним і цивілізованим гравцем світової арени.

#### **4.2. Забезпечення національних інтересів, суверенітету та безпеки України в зовнішній політиці в умовах дії надзвичайного стану**

Аналіз принципів зовнішньої політики в умовах дії надзвичайного стану засвідчив, що ключовою вимогою до проведення зазначеного курсу діяльності країни є забезпечення в його межах національних інтересів, непорушності суверенітету та безпеки України з тією метою, щоб правовий режим не був використаний третіми сторонами для чинення протиправного

впливу на державу та українське суспільство. У сукупності ці три категорії фактично визначають незалежність України, маючи водночас різне значення.

Так, найбільш широкою з них є національний суверенітет, якому присвячено положення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-ХІІ. Документ проголошує останній як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Української Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах. Зокрема, Декларацією встановлено, що Україна як суверенна національна держава розвивається в наявних кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення. Вона здійснює захист і охорону національної державності українського народу. Будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших угруповань чи окремих осіб переслідуються за законом. Крім того, основним та єдиним джерелом влади на території країни є її народ. Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада України. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть діяти від імені всього народу. Крім того, Україна є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя. Держава забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову [55].

Натомість у чинній Конституції України зазначено, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Утворення та діяльність політичних партій і

громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються [110].

Відповідні погляди щодо тлумачення змісту й сутності суверенітету представлено в наукових працях. Одним із фундаторів категорії можна вважати французького філософа Ж. Бодена, який зауважував, що суверенітет – це абсолютна і постійна влада держави. Їй притаманні такі риси, як абсолютність, постійність і єдність. Суверенітет держави передбачає право видання законів, вирішення питань війни і миру, призначення посадових осіб, здійснення правосуддя та помилування. Відстоюючи абсолютний характер державної влади, Ж. Боден одночасно вказав і на її межі: вона не може втручатись у справи сім'ї, порушувати принцип віротерпимості та збирати податки з підданих без їх згоди. Таким чином, він розмежував сфери відповідальності держави і громадянського суспільства, що безумовно має важливе значення для визначення завдань і функцій держави [94; 265, с. 12].

Серед представників зарубіжної правової науки варто виокремити визначення А. Касезе, який називає суверенітет всеохоплюючою категорією і включає до його складу такі повноваження та права: 1) право поширювати свою владу на всіх осіб, які знаходяться на території держави; 2) право вільно використовувати та контролювати територію, яка перебуває під юрисдикцією цієї держави, і здійснювати будь-які необхідні дії, необхідні для населення, яке проживає на її території; 3) право, яке гарантує, що жодна держава не стане вторгтися на територію іншої держави; 4) право на імунітет від юрисдикції іноземних судів від дій, здійснюваних у межах суверенітету

іншої держави, і на виключення дії заходів, спрямованих на використання публічної власності чи активів, у межах виконання цією державою публічних функцій; 5) право на імунітет для представників держави, які діють у межах своєї правоздатності; 6) право на повагу до життя та майна осіб, які представляють державу за її межами [125, с. 89; 326, с. 49–52]. Британський вчений Т. Ендікот розглядає державний суверенітет в трьох аспектах: як абсолютну владу над спільнотою, незалежність у зовнішніх справах та міжнародну правосуб'єктність. При цьому автор наголошує: «Було б неправильно вважати, що суверенітет вимагає абсолютної незалежності, і що суверенітет втрачено, якщо держава занадто обмежена міжнародним правом. Відповідно, сутність суверенітету полягає в тому, щоб уможливити державу діяти на благо її населення, оскільки вона може зробити це ефективніше ніж, скажімо, міжнародні організації. Проводиться аналогія з місцевим самоврядуванням, коли міська адміністрація може краще вирішити проблеми міста, ніж би це могла зробити центральна влада. Відповідно, за такого трактування, суверенітет є сумісним з міжнародним правом» [324, с. 245–255; 134, с. 160–161].

Аналізуючи значення суверенітету, Є. Л. Стрельцов зауважує: «Суверенітет держави, який виникає саме з моменту її створення, визначає її властивість самостійно і незалежно від інших держав і організацій здійснювати свої внутрішні та зовнішні функції, тобто вільно вирішувати свої справи як всередині країни, так і за її межами, у міжнародних відносинах. Суверенітет держави виявляється у верховенстві, єдності та незалежності державної влади. Верховенство державної влади характеризується тим, що державна влада за допомогою правотворчості регулює весь комплекс суспільних відносин (за винятком суспільних відносин, які не регулюються правом) у державі. Верховенство державної влади всередині країни виражається також в універсальності її владної сили, яка розповсюджується на все населення та всі партії і громадські організації,

які діють у цій країні. Це також підтверджується тим, що влада має такі засоби впливу, якими жодна інша суспільна структура не наділена. Єдність державної влади – один з основних принципів організації влади в державі, що означає існування єдиної системи органів державної влади. Причому сукупна компетенція всієї системи державних органів охоплює всі повноваження, необхідні для здійснення функцій держави. Передбачається також наявність у системі одного вищого органу, якому підконтрольні й підзвітні всі інші державні органи без винятку» [274, с. 54].

На думку В. В. Белевцевої, поняття «національний суверенітет» означає право націй на самовизначення. Крім того, ідеться про такі основоположні принципи, як єдність і неподільність території, недоторканність територіальних одиниць та невтручання у внутрішні справи. Якщо будь-яка іноземна держава або зовнішня сила порушує межі цієї держави або примушує її ухвалити те чи інше рішення, що не відповідає національним інтересам її народу, то це – порушення суверенітету держави. Суверенітет характеризує державу як особливий суб'єкт політичних відносин, як основну складову політичної системи суспільства, є саме тим критерієм, який дозволяє відрізнити державу від інших формально-правових союзів. У сфері безпеки суверенітет захищає державу від силового вторгнення ззовні, спрямованого на її ліквідацію або поділ, тобто фактично на знищення її суверенітету. Таким чином, агресія стає нелегітимною та менш вірогідною. У такому випадку суверенітет перетворюється з об'єкту захисту на гаранта безпеки від зовнішніх загроз. У цій ролі він функціональний як право держави. Проблема державної безпеки виходить з контексту міждержавних відносин. Тому зростає значення суверенітету як ресурсу, яким можна маніпулювати, зокрема укласти союзи [26, с. 9–10].

У навчальному посібнику з конституційного права України Н. К. Шаптали та Г. В. Задорожньої зазначено, що державний суверенітет – це верховенство, єдність і недоторканність державної влади, її рівноправність



та незалежність у відносинах з іншими державами. Наявність державного суверенітету є передумовою рівноправності в таких відносинах. Будь-яка держава незалежно від розміру її території, чисельності населення, кількості національних меншин, форми правління, устрою чи режиму може бути суверенною. Це означає об'єктивну можливість держави мати відповідні суверенні права, наприклад, право виступати від імені свого народу, право оголошувати війну і мир, право приймати закони, право визначати зовнішню і внутрішню політику, право формувати державні органи, право визначати державну символіку, право встановлювати і збирати податки тощо. «Водночас суверенітет держави не опосередковує її свавілля як усередині держави, так і за межами державного кордону. Наприклад, забороняється окупація іншої держави чи застосування зброї проти інших держав, за винятком необхідності власної оборони», – пишуть вчені [304].

На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що національний (державний) суверенітет – це свобода нації самостійно вирішувати питання своєї життєдіяльності та чинити державну владу в межах адміністративних кордонів країни за рахунок інститутів народовладдя, а також системи публічних органів, передбачених Конституцією та законодавством України. Крім того, суверенітет прямо пов'язаний з безпекою держави, адже його наявність зобов'язує будь-яку третю сторону поважати права нації на самовизначення та не втручатись у внутрішню діяльність країни, жодним чином не чинити тиску на неї за допомогою сили, воєнної агресії тощо.

Переходячи до аналізу змісту й сутності національних інтересів, зауважимо, що відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», останні становлять життєво важливі інтереси людини, суспільства та держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян. Фундаментальними національними інтересами України визначено такі: 1) державний суверенітет і територіальна

цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства й держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами; 4) захист державної мови; 5) розвиток культури, охорона культурної спадщини України; 6) відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу [240].

Слід зазначити, що О. М. Гончаренко тлумачить національні інтереси як визначені потреби суспільства (держави), які співвідносяться з його (її) базовими цінностями та виявляються в загальноприйнятому ідеальному або нормативному комплексі цілей [47]. Натомість З. Д. Чуйко переконує, що національні інтереси – це сукупність збалансованих, інтегрованих, об'єктивних потреб громадян, суспільства й держави, спрямованих на реалізацію національних цінностей, які слугують основою для прийняття стратегічно важливих рішень з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави [303, с. 55]. Національні інтереси, зауважує О. П. Дзьобань, – це об'єктивно існуючі, усвідомлені потреби й устремління особистості, суспільства та держави в забезпеченні безпеки в усіх сферах їх життєдіяльності, внутрішньої стабільності в суспільстві суверенітету й територіальної цілісності, міцного положення країни в окремих регіонах та у світі загалом, досягненні її стійкого функціонування й розвитку. Це розуміння може бути конкретизовано в таких положеннях: 1) національні інтереси покликані забезпечити виживання, безпеку країни, її стійкий і прогресивний розвиток; 2) національні інтереси спрямовані на вирішення життєво важливих внутрішніх і зовнішніх завдань, на блокування, нейтралізацію й попередження різних небезпек, викликів, ризиків, загроз;

3) національні інтереси слугують мотивами та причинами дій державних структур і соціальних груп з досягнення поставленої ними мети; 4) реалізація національних інтересів здійснюється через систему функцій держави, політичну, правову й етичну регуляцію різних сторін її діяльності, а також за допомогою діяльності інститутів громадянського суспільства; 5) національні інтереси – це усвідомлені, сформульовані й офіційно заявлені пріоритети в зовнішній і внутрішній політиці держави, в економічній, соціальній, науково-технічній, культурній, екологічній, військовій та інших сферах життєдіяльності суспільства [64, с. 136].

О. І. Белова наголошує, що концепція «національних інтересів» відіграє базову роль у формуванні й імплементації зовнішньої політики будь-якої держави та в системі міжнародних відносин. Автор констатує існування декількох підходів до тлумачення категорії, серед яких найбільш логічними та поширеними вважає такі: 1) похідна аспіраційних і оперативних потреб суспільства та пов'язаних з ними ціннісних систем; 2) інтегрований показник (рівнодіючий вектор) життєво важливих інтересів і потреб людини, держави і суспільства загалом, який формується в процесі конфронтації потреб з об'єктивними можливостями їх задоволення; 3) реальний комплекс цільових настанов держави, який вона намагається реалізувати у своїй зовнішній і внутрішній політиці [27, с. 30].

Натомість М. А. Шульга вважає, що національні інтереси тотожні поняттю геополітичних інтересів, якими розуміють ті національні інтереси, які безпосередньо пов'язані з геополітичними позиціями держави чи прагненнями подолати їх природні недоліки. Геополітичні позиції держави своєю чергою авторка розглядає як сукупність природних та економіко-географічних умов у широкому значенні – конфігурація кордонів, клімат, чисельність і розміщення населення, рівень економічного розвитку, розміри території та її проникність для управління, що первісно детермінують положення («вихідні позиції») країни в системі міжнародних відносин [311].

О. А. Харун та В. А. Манжола акцентують на наявності декількох аспектів змісту поняття «національні інтереси», а саме: 1) геополітичного, який передбачає збереження суверенітету й територіальної цілісності, а також визначення свого місця й ролі в певному геополітичному просторі, забезпечення балансу сил через міжнародні політичні, військовополітичні, правові, економічні та гуманітарні інститути; 2) внутрішньополітичного, що полягає в забезпеченні стабільного розвитку суспільства та держави, підвищенні життєвого рівня населення країни, забезпеченні політичної стабільності й утриманні влади правлячих сил; 3) ідеологічного – передбачає обґрунтування різноманітних ідеологічних версій трактування змісту цих інтересів. Національні інтереси можуть трактуватися через ідеологію ізоляціонізму, планетаризму, солідаризму, ліберального інтернаціоналізму і виживання тощо [138, с. 14–18; 294, с. 137].

Таким чином, національні інтереси слід схарактеризувати як фундаментальні, життєво важливі суспільні цінності української нації, на основі яких визначають геополітичні, безпекові, ідеологічні та інші цілі функціонування держави та досягнення яких є передумовою добробуту громадян і прогресивного розвитку України.

Забезпечення державного суверенітету, національних інтересів та безпеки в зовнішній політиці України в умовах дії надзвичайного стану означає здійснення таких зовнішньополітичних заходів та операцій, які формуватимуть умови захисту нашої країни під час гострої внутрішньої нестабільності від будь-яких негативних факторів об’єктивної дійсності та активних дій інших держав, що порушуватимуть свободу волі й самовизначення нації, перешкоджатимуть роботі національних демократичних інститутів народовладдя, посягатимуть на територіальну цілісність країни та/або нестимуть реальні загрози життю та здоров’ю населення. Юридичну основу забезпечення суверенітету, національних

інтересів і безпеки в зовнішній політиці становлять документи як вітчизняного, так і міжнародного характеру.

Наприклад, зазначеному питанню присвячено положення Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”» від 14 вересня 2020 № 392/2020. Так, однією з ключових засад Стратегії визначено взаємодію, що передбачає розвиток стратегічних відносин з ключовими іноземними партнерами, передусім з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України. В аспекті взаємодії визначено низку пріоритетних зовнішніх напрямів діяльності держави, які охоплюють: 1) використання всіх наявних механізмів ООН, Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій для консолідації міжнародної підтримки України в протидії російській агресії, відновленні територіальної цілісності та державного суверенітету України; 2) розвиток відносин зі Сполученими Штатами Америки, Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, Канадою, Федеративною Республікою Німеччина, Французькою Республікою, сусідніми та іншими державами, а також з міжнародними організаціями для забезпечення міжнародної безпеки та протидії спільним викликам і загрозам, мінімізації їх впливу на Україну; 3) повну імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та модернізація її параметрів там, де необхідно, за результатами всебічного огляду досягнення цілей Угоди, з метою набуття повноправного членства України у Європейському Союзі; 4) розвиток особливого партнерства з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття повноправного членства України в НАТО тощо [250].

Крім того, у межах реалізації Стратегії, прагнучи зміцнити заснований на демократичних нормах і цінностях міжнародний порядок, Україна бере активну участь у протидії тероризму, розповсюдженню зброї масового ураження, міжнародній злочинності, наркоторгівлі, торгівлі людьми, політичному та релігійному екстремізму, нелегальній міграції, кіберзагрозам, негативним наслідкам зміни клімату, а також у попередженні та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру [250].

На рівні міжнародних угод забезпечення суверенітету, національних інтересів та безпеки України в зовнішній політиці, зокрема в умовах дії надзвичайного стану, можна простежити на прикладі розвитку українсько-польських відносин, які розпочалися ще 1991 року. Так, на сьогодні підписано Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво від 18 травня 1992 року, згідно з яким сторони зобов'язуються в нових політичних умовах розвивати відносини в дусі дружби, співробітництва, взаємної поваги, взаєморозуміння, довіри й добросусідства на основі міжнародного права, у тому числі принципів суверенної рівності, незастосування сили або погрози силою, непорушності кордонів, територіальної цілісності, мирного врегулювання спорів, невтручання у внутрішні справи, самовизначення народів, поваги прав людини і основних свобод, сумлінного виконання міжнародно-правових зобов'язань. Крім того, Сторони визнають непорушними наявні та позначені на місцевості кордони між ними і підтверджують, що не мають жодних територіальних претензій одна до однієї і не висуватимуть таких претензій у майбутньому. З метою зміцнення безпеки, довіри, стабільності та співробітництва Сторони активно співпрацюють у відповідних європейських механізмах і структурах [65].

На підставі Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво від 24 травня 1993 року сторони всіляко сприяють здійсненню співробітництва в галузі розвитку регіонів, міст і

сільських місцевостей, щодо яких ця Угода має юридичну силу, зокрема в таких сферах: будівництво та облаштування території; транспорт; комунальне господарство; промисловість; торгівля; сільське господарство (розвиток аграрної культури, переробка та збут сільськогосподарської продукції); охорона природи (національні та ландшафтні парки, території та об'єкти відпочинку); охорона навколишнього середовища (боротьба з забрудненням вод, атмосферного повітря та ґрунтів); освіта та професійне навчання, зокрема навчання відповідно українській та польській мовам як другим мовам у школах, особливо в прикордонній зоні; культура та мистецтво; охорона здоров'я; туризм і спорт; взаємна інформаційна допомога у випадках катастроф та екологічного лиха (епідемій, повеней, пожеж, катастроф і транспортних пригод); інші питання, що становлять взаємний інтерес [286].

Також варта уваги Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом республіки Польща про співробітництво у сфері оборони від 2 грудня 2016 року, яка визначає правові основи співпраці Сторін у сфері оборони за такими напрямками: 1) військовий зв'язок та інформаційні системи; 2) проведення науково-дослідних робіт для потреб збройних сил; 3) оборонна політика та планування; 4) логістичне забезпечення збройних сил; 5) військове транспортування; 6) проведення військових інженерно-технічних робіт; 7) військова інфраструктура; 8) військова стандартизація, контроль якості та кодифікація; 9) розробка, модернізація, виготовлення та поставки оборонного обладнання, співробітництво у сфері оборонної промисловості; 10) військова преса та зв'язки з громадськістю; 11) військові інформаційно-психологічні операції; 12) військова соціальна політика; 13) військова історія та військові музеї; 14) військова підготовка; 15) військова освіта; 16) правове забезпечення діяльності збройних сил; 17) дотримання прав людини під час проходження військової служби; 18) контроль над озброєннями та заходи зміцнення довіри й безпеки тощо [286].

На сьогодні відсутні приклади здійснення зовнішньополітичних операцій безпосередньо під час дії на території нашої країни надзвичайного стану. Однак за аналогією варто звернути увагу на Двосторонню безпекову угоду між Україною та Сполученими Штатами Америки від 16 червня 2024 року, яку укладено в період дії суміжного правового режиму – військового стану. Згідно з цим документом, співробітництво Сторін у сфері оборони та безпеки ґрунтується на їхній спільній відданості стабільності та миру у Європі. Політика Сторін полягає в тому, щоб працювати разом, сприяти стримуванню та протистоянню будь-якій майбутній агресії проти територіальної цілісності будь-якої зі Сторін. Зобов'язання у сфері безпеки, що містяться в цій Угоді, спрямовані на підтримку зусиль України щодо перемоги в нинішній війні та стримування майбутньої російської військової агресії. Політика Сполучених Штатів полягає в тому, щоб допомагати Україні підтримувати надійну оборону та здатність до стримування. Будь-яка майбутня агресія або загроза агресії проти суверенітету, незалежності й територіальної цілісності будь-якої зі Сторін буде предметом серйозного занепокоєння для іншої Сторони. З метою подальшого зміцнення безпеки Сторін і стабільності у Європі, а також стримування загроз, спрямованих проти них, Сторони погоджуються: 1) надалі імплементувати чинні угоди й домовленості у сфері безпеки, зокрема ті, що стосуються досліджень і розробок, науково-технічної співпраці, захисту секретної оборонної інформації та моніторингу кінцевого використання; 2) проводити регулярні зустрічі для поглиблення взаємної поінформованості про нові загрози з метою роботи над посиленням інтеграції оборонних систем і потенціалу стримування Сторін у всіх сферах, а також сприяння підвищенню рівня оперативної сумісності України з НАТО; 3) надалі зміцнювати співпрацю у сфері оборони та безпеки як засіб розбудови майбутніх Збройних Сил України, які підтримують надійну обороноздатність, що може охоплювати: а) програми підготовки та військової освіти; б) надання товарів і послуг



оборонного призначення; с) спільні військові маневри та навчання; d) постійне спільне планування для протистояння загрозам для Сторін, включно з керівними принципами, відповідними правилами застосування зброї та командування й управління, залежно від обставин; е) продовження спільного планування протистояння загрозам для Сторін, включно з керівними принципами, відповідними правилами застосування сили, а також командування й управління; f) співпрацю з метою сприяння кібербезпеці та захисту критичної інфраструктури; g) співпрацю з метою розвитку спроможності України протидіяти російській та будь-якій іншій пропаганді й дезінформації; h) співпрацю з метою сприяння регіональному миру та безпеці в Чорному морі; i) співпрацю з метою підтримки вилучення боєприпасів, що не вибухнули, та розмінування; j) іншу співпрацю, яка може бути взаємно узгоджена Сторонами; 4) координувати на регулярній основі – не рідше одного разу на рік – військові та оборонні питання. Ця координація має стосуватися спільних зусиль зі стримування та протистояння загрозам агресії проти України [54]. Кожний представлений договір має стабільний характер і розрахований на довготривале виконання як запорука плідної та ефективної співпраці між країнами, а отже, їх положення не можуть бути односторонньо припинені навіть у випадку уведення на території однієї з держав надзвичайного стану.

Спираючись на отримані в процесі проведеного наукового аналізу відомості, слід констатувати, що забезпечення національних інтересів, суверенітету й безпеки України – це одні з головних питань, на реалізацію яких спрямовано зовнішньополітичну діяльність нашої країни. Їх регламентовано численними юридичними документами національного та міжнародного рівня, положення яких мають стабільний і відносно незмінюваний характер. Зазначене гарантує ефективність підтримки безпеки, суверенітету та реалізації національних інтересів України, зокрема в аспекті дії надзвичайного стану. Водночас недоліком наявної нормативно-правової

системи є відсутність спеціальних положень, які б консолідували особливості та принципи провадження зовнішньої політики в умовах правового режиму.

#### **4.3. Європейська та євроатлантична інтеграція України в умовах дії правового режиму надзвичайного стану**

Європейська та євроатлантична інтеграція України є стратегічним напрямом розвитку держави, закріпленим у Конституції України та визначеним як пріоритет її внутрішньої та зовнішньої політики. Курс на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору розглядається як ключовий механізм зміцнення національної безпеки, утвердження демократичних стандартів, забезпечення верховенства права та модернізації системи публічного управління. Сучасний етап реалізації інтеграційного курсу України відбувається в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, який передбачає можливість тимчасового обмеження окремих конституційних прав і свобод, зміну порядку функціонування органів державної влади та запровадження спеціальних заходів правового й організаційного характеру. За таких умов особливої ваги набуває питання забезпечення безперервності європейської та євроатлантичної інтеграції, належного виконання міжнародно-правових зобов'язань України перед Європейським Союзом і Організацією Північноатлантичного договору, а також збереження темпів системних реформ. Євроатлантична інтеграція є стратегічним пріоритетом України, що передбачає досягнення критеріїв членства в НАТО та посилення безпеки, зокрема в енергетичній сфері. Офіційні відносини між Україною та Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) розпочалися ще 1991 року, коли Україна приєдналася до Ради північноатлантичного співробітництва. 1994 року наша країна долучилася до програми

«Партнерство заради миру», а 1997 року підписала Хартію про особливе партнерство з НАТО, що стало основою двосторонніх відносин. Починаючи з 2014 року, у зв'язку з анексією Криму росією, співробітництво між Україною і НАТО у низці ключових галузей було активізовано [71].

Історія Європейського Союзу бере свій початок з 9 травня 1950 року, коли міністр закордонних справ Франції Роберт Шуман у відомій Декларації Шумана запропонував Франції, Німеччині та іншим європейським країнам об'єднати свої ресурси у вугільній та сталеливарній промисловості. Наступного року країни так званої «шістки» – Бельгія, Франція, Німеччина, Італія, Люксембург та Нідерланди – підписали договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі, а 1957 року – договори про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії. У 1973 році до ЄЕС приєдналися Велика Британія, Данія та Ірландія, у 1981 році – Греція, у 1986 році – Іспанія та Португалія, а в 1995 році – Австрія, Фінляндія та Швеція. 2004 рік став знаковим в історії Європейського Союзу, коли до нього приєдналися 10 країн: Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чеська Республіка, а в 2007 році до ЄС приєдналися Болгарія та Румунія [332]. Наразі Європейський Союз представляє 28 країн, які об'єдналися на основі спільних людських і демократичних цінностей для досягнення стабільності, миру та процвітання. ЄС є домівкою для понад 470 мільйонів громадян різних національностей, переконань і традицій. За 50 років свого існування ЄС став потужною та впливовою силою, яка відіграє провідну роль у світовій політиці, економіці та культурі. Це єдиний економічний, соціальний та гуманітарний простір, де кордони та зайві умовності були відкинуті заради вільного переміщення людей, товарів, капіталу та необмеженого обміну інформацією, культурними та науковими досягненнями. Саме молодь прагне єдності заради майбутнього. Освітні та гуманітарні програми ЄС для країн ЄС та країн, що

не входять до ЄС, сприяють консолідації молодого покоління, обміну знаннями, досвідом і науковими досягненнями [332]. Цілі Європейського Союзу в межах його кордонів: сприяти миру, його цінностям та добробуту його громадян, пропонуючи свободу, безпеку та правосуддя без внутрішніх кордонів, водночас вживаючи відповідних заходів на своїх зовнішніх кордонах для регулювання притулку та імміграції, а також запобігання та боротьби зі злочинністю створити внутрішній ринок, досягти сталого розвитку на основі збалансованого економічного зростання та цінової стабільності, а також висококонкурентної ринкової економіки з повною зайнятістю та соціальним прогресом, захищати та покращувати якість навколишнього середовища, сприяти науково-технічному прогресу, провадити боротьбу із соціальним виключенням і дискримінацією, сприяти соціальній справедливості та захисту, рівності між жінками та чоловіками, а також захисту прав дитини, прагнути до посилення економічної, соціальної та територіальної згуртованості й солідарності між країнами ЄС, поважати його багате культурне та мовне розмаїття, створення економічного та валютного союзу, валютою якого є євро [322].

Прагнення держав до членства в Європейському Союзі зумовлене комплексом структурних чинників економічного, політико-правового та безпекового характеру. ЄС функціонує як інтеграційне об'єднання з високим рівнем нормативної уніфікації та спільним внутрішнім ринком, що забезпечує стабільність регуляторного середовища, розширення торговельних можливостей і залучення інвестицій. Для держав-кандидатів процес наближення до права ЄС слугує каталізатором інституційних реформ, імплементації принципу верховенства права, підвищення стандартів публічного управління та посилення гарантій прав людини. Таким чином, інтеграція має не лише зовнішньоекономічний, а й глибокий трансформаційний внутрішньополітичний ефект. Водночас членство в ЄС розглядається як механізм підвищення міжнародної суб'єктності та

зміцнення безпеки через участь у спільній зовнішній та безпековій політиці, координації санкційних режимів і співпраці у сфері управління ризиками. Соціальний вимір інтеграції виявляється у свободі пересування, доступі до освітніх і наукових програм та інтеграції до європейського ринку праці, що сприяє розвитку людського капіталу. Отже, вступ до ЄС є стратегічним вибором держав, спрямованим на забезпечення довгострокової економічної конкурентоспроможності, інституційної стабільності та системної модернізації. Зазначене є також актуальним і для нашої держави.

Ключовим моментом у виборі Україною шляху до європейської інтеграції став 2013 рік. Саме тоді уряд відмовився підписувати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, що спричинило масові протести, відомі як Революція Гідності. Події зими 2013–2014 років остаточно закріпили суспільний запит на європейський курс як цивілізаційний вибір держави. Уже 2014 року Україна підписала та ратифікувала Угоду про асоціацію з ЄС, а 2017 року набув чинності безвізовий режим для короткострокових поїздок громадян України до країн Шенгенської зони. Згідно з цим документом, створюється асоціація між Україною, з однієї сторони, та Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. Цілями асоціації є такі: а) сприяти поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС, її участь у програмах та агентствах; б) забезпечити необхідні межі для посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес; в) сприяти, зберігати й зміцнювати мир і стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, а також цілей Паризької хартії для нової Європи 1990 року; г) запровадити умови для посилених економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, зокрема завдяки створенню поглибленої та всеохоплюючої зони

вільної торгівлі, як це визначено в розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, зокрема шляхом поступової адаптації її законодавства до ЄС; е) посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод; ф) запровадити умови для дедалі тіснішого співробітництва в інших сферах, які становлять взаємний інтерес [289].

Отже, для України інтеграція в ЄС є передусім цивілізаційним і нормативним вибором, що визначає модель розвитку держави на десятиліття вперед. Ідеться не лише про економічні вигоди чи зовнішньополітичну орієнтацію, а про закріплення певного типу правопорядку. Європейський Союз функціонує як простір спільних цінностей, у центрі яких – людська гідність, свобода, демократія та верховенство права. Для України, яка переживає трансформаційні та воєнні виклики, інтеграція означає інституційне закріплення цих принципів як обов'язкових стандартів функціонування державної влади. Водночас членство в ЄС формує довгострокові гарантії незворотності реформ. Процес адаптації законодавства створює структурні обмеження для відступу від демократичних процедур, підвищує вимоги до прозорості управління та підзвітності органів влади. Таким чином, європейська інтеграція слугує механізмом конституціоналізації політичної системи й інструментом підвищення довіри громадян до держави.

Попри повномасштабне вторгнення, Україна продовжує рухатись у бік європейської інтеграції. Так, 23 червня 2022 року Європейська рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. Це історичне рішення відкриває перед Україною широкі можливості та водночас покладає на українську владу додаткові зобов'язання щодо виконання вимог з адаптації законодавства України до

права Європейського Союзу та здійснення докорінних політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ, спрямованих на розбудову розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки. З метою створення належних умов для імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, об'єднання зусиль законодавчої та виконавчої гілок влади, а також громадянського суспільства в процесі трансформації України на шляху до розбудови правової, соціальної, економічно розвинутої держави, виконання критеріїв членства в Європейському Союзі [215]. Однак, згідно з основними принципами політики розширення ЄС, країна-кандидат повинна відповідати низці суворих умов, викладених у Маастрихтських критеріях конвергенції. Будь-який успішний кандидат має бути стабільною демократією та мати функціонуючу ринкову економіку. Нові члени також повинні включити всі чинні правила та положення ЄС до своєї внутрішньої правової бази, зокрема щодо антимонопольних правил, ефективності системи правосуддя, захисту прав споживачів та інвесторів тощо. У цьому контексті оцінка виконання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною 2014 року продемонструвала здатність України впроваджувати жорсткі реформи. Українська влада розробила систему для посилення внутрішнього банківського нагляду та правил рекапіталізації. Кілька проблемних приватних банків були націоналізовані та зараз є прибутковими, а ще більше банків перебувають у процесі розробки. Український енергетичний сектор також поступово лібералізується. Таким чином, Україна багато зробила для узгодження законодавства ЄС з *acquis communautaire*, зокрема для усунення технічних бар'єрів у торгівлі та покращення практики державних закупівель, статистики та обміну інформацією, оподаткування, захисту прав споживачів та телекомунікацій [348]. В інших чутливих сферах економічної та політичної діяльності, таких як правосуддя, конкуренція та боротьба з

корупцією, Угода про асоціацію слугувала основою та мотивацією для сприяння реформам. Крім того, Україна має амбіції наблизитися до єдиного цифрового ринку ЄС та до політики європейського зеленого курсу шляхом транспозиції відповідного *acquis* до 2022–2023 років. За період 2014–2024 років Україна виконала 81 % зобов'язань за угодою про асоціацію між Україною і ЄС, про що йдеться у звіті за 2024 рік, який підготував урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Зазначено, що в 11 з 24 сфер угоди рівень виконання зобов'язань сягають 90 % і більше. Зокрема: інтелектуальна власність – 98 %; освіта, навчання та молодь – 97 %; статистика та обмін інформацією – 96 %; гуманітарна політика – 94 %; юстиція, свобода, безпека, права людини – 93 %; державні закупівлі – 92 %; політичний діалог, національна безпека та оборона – 91 %; підприємництво – 91 %; митні питання – 91 %; оподаткування – 90 %; управління державними фінансами – 90 % [290].

Досвід вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС засвідчує, що в передвступний період ВВП країн-кандидатів починає зростати за паритетом купівельної спроможності. Аналітики Центру «Нова Європа» раніше зазначали, що це пов'язано не лише з доступом до інструментів фінансування ЄС, а й зі збільшенням прямих іноземних інвестицій у ці країни. Динаміка ВВП за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у країнах Центральної та Східної Європи, які приєдналися до ЄС у 2000-х роках. З очевидних причин суттєве збільшення кількості інвестицій відбувається одразу після приєднання до європейської спільноти: на той час нові члени впроваджують необхідні реформи та гармонізують своє законодавство зі стандартами ЄС, стаючи таким чином безпечним місцем для інвестування. Це демонструє досвід країн Центральної та Східної Європи, які приєдналися до ЄС у 2000-х роках (п'яте та шосте розширення Європейського Союзу): таке зростання відбулося в Угорщині, Польщі та Чеській Республіці. Таким чином, точки зростання інвестицій у роки вступу



(Польща, Словаччина – 2004), тоді як у Болгарії в рік вступу спостерігався найбільший приплив інвестицій в історії (31,2 % ВВП). Водночас приплив інвестицій до країн Центральної та Східної Європи розпочався ще в передвступний період, коли ці країни рухалися до членства. Такі точки зростання знаходяться в Польщі та Чеській Республіці. Виходячи з досвіду країн Центральної та Східної Європи, перспектива отримання інвестицій після переговорів може здаватися віддаленою для України, яка перебуває на ранніх стадіях інтеграції та очікує на статус кандидата. Водночас приклад Західних Балкан, які наразі мають статус кандидата, демонструє зростання інвестицій на ранніх стадіях інтеграції до ЄС [334].

2025 року кроки до європейської інтеграції продовжились. Наприклад, Україна та Європейський Союз прийняли рішення про скасування частини тарифів і розширення квот на експорт аграрної продукції. Рішення Комітету асоціації в торговельному складі № 3/2025, ухвалене 14 жовтня 2025 року, яке набуло чинності 29 жовтня. Українські експортери обмежені новим торговельним режимом уже цього року. Доступ на ринок найбільш чутливих товарів, таких як цукор, птиця, яйця, пшениця, кукурудза та мед, залишитися більш обмеженим і поступовим. Повна лібералізація розглядається лише для деяких нечутливих товарів, таких як молоко та молочні продукти. Документ є двостороннім і безстроковим, а наступний перегляд умов доступу українських товарів на ринок ЄС заплановано на 2028 рік. Підпис з боку України поставила Олександра Нечипоренко, секретар Комітету асоціації Україна–ЄС у торговельному складі. Рішення базується на домовленості, досягнутій 30 червня 2025 року між Україною та Єврокомісією в межах перегляду Угоди про глибоку та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (DCFTA). Це рішення відкриває нові можливості для українських аграріїв та експортерів, зміцнює економічну співпрацю з ЄС і сприяє подальшій інтеграції України до європейського ринку [183].

У листопаді 2025 року Європейська Комісія представила звіт у межах Пакету розширення 2025 року, і Україна отримала найвищу оцінку за три роки: позитивний результат за всіма 36 розділами. Згідно зі звітом, Україна продовжує стабільно прогресувати у впровадженні законодавства відповідно до стандартів ЄС. Європейська Комісія підтвердила готовність України відкрити перший, другий і шостий переговорні кластери. Ці результати свідчать про те, що це питання залишається одним з пріоритетів для Президента України, Верховної Ради та Уряду. Президент Володимир Зеленський зазначив: «Прогрес України на шляху до ЄС досягається зусиллями мільйонів наших людей. Я вдячний кожному українцю, який щодня працює за нашу незалежність, за нашу державу, і всім, хто підтримує ці зусилля, і, безумовно, всім нашим хоробрим воїнам, які борються за Україну, за своїх побратимів і за саму можливість безпечної, єдиної та вільної Європи з Україною як її невід’ємною частиною». Наступні кроки включають відкриття переговорних кластерів та виконання рекомендацій Європейської Комісії. Серед ключових завдань – виконання дорожніх карт щодо верховенства права, реформи державного управління, функціонування демократичних інституцій та Плану дій щодо захисту прав осіб, що належать до національних меншин (громад) України [312].

Крім європейської інтеграції, як було зазначено вище, Україна продовжує рухатись у бік до членства в НАТО. Не викликає сумнівів, що НАТО справляє демократизуючий вплив на політичну ситуацію в країнах-учасниках. Політичні сили в державах-членах НАТО обмежені в спробах використовувати чинник зовнішніх загроз для досягнення цілей політичної боротьби. Система стримування зовнішніх загроз через участь у НАТО, а також мінімізація зовнішніх впливів з боку Альянсу на внутрішньополітичні процеси в державах-членах сприяють більшій стабільності політичних систем країн-членів. Євроатлантична інтеграція здійснює виключно сприятливий вплив на стан національної безпеки України. Інтеграція України

до НАТО стимулює розвиток демократичних процесів в Україні. На сьогодні для України базовою основою гарантування національної безпеки та протистояння загрозам інформаційної війни стає пришвидшення вступу до НАТО. Лише це допоможе зберегти суверенітет і територіальну цілісність нашої держави в умовах гібридної агресії росії. Для української влади, інститутів громадянського суспільства, медіа основним завданням стає розвиток спроможностей протидіяти дезінформації та іншим виявам інформаційної війни та національна консолідація [66].

Слід з'ясувати сутність діяльності НАТО. Організація Північноатлантичного договору (НАТО) – це військовий союз, заснований 1949 року, який прагнув створити противагу радянській армії в Центральній та Східній Європі після Другої світової війни. Після закінчення холодної війни НАТО було переосмислено як організацію «кооперативної безпеки». До її складу входять 32 держави-члени. Суть НАТО виражена в статті 5 Північноатлантичного договору (так званого Вашингтонського договору), який заснував альянс 4 квітня 1949 року. У статті 5 країни-підписанти погоджуються з таким: «Збройний напад на одну або декілька з них у Європі чи Північній Америці вважатиметься нападом на них усіх, а отже, вони погоджуються, що в разі такого збройного нападу кожна з них, здійснюючи право на індивідуальну або колективну самооборону, визнане статтею 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй, надаватиме допомогу Стороні або Сторонам, на які здійснили напад, негайно вживаючи, індивідуально та спільно з іншими Сторонами, таких заходів, які вона вважає необхідними, включаючи застосування збройної сили, для відновлення та підтримки безпеки Північноатлантичного регіону» [343].

Як слушно зазначив А. І. Кудряченко, євроатлантична хода України імперативно вимагає проведення відповідної політики щодо імплементації і розвитку на національному ґрунті тих демократичних норм і цінностей, які притаманні державам Європейського Союзу та НАТО. У контексті сучасного

етапу розвитку українського суспільства потрібно з'ясувати особливості, хибні уявлення та сучасні підходи щодо завдань демократизації соціально-економічного життя країни. Прагнення окремих політичних сил на пострадянському просторі, зокрема в Україні, віднайти якийсь свій, «неповторний шлях модернізації суспільства» в сучасних умовах є не виправданим підходом. Адже наша країна за більш ніж півтора десятиліття своєї незалежності вже затратила значні зусилля щодо забезпечення відповідності внутрішньої політики наявним євроатлантичним стандартам і цінностям. Відмова від наявних очевидних досягнень на цьому шляху означатиме відступ назад. Історично й геополітично Україна є європейською країною, а отже, має розглядати рух в євроатлантичному напрямі як національний пріоритет [126].

23 лютого 2022 року, напередодні повномасштабного російського вторгнення, Кабмін ухвалив річну національну програму Україна-НАТО на 2022 рік. Цей документ є унікальним форматом співпраці з Північноатлантичним альянсом – він за своєю структурою та змістом є подібним до Плану дій щодо членства в НАТО. Слід зазначити, що вже протягом декількох років РНП розробляється з урахуванням сучасної світової методології «Управління, орієнтоване на результат», яку використовують держави-члени НАТО та багато міжнародних організацій під час розроблення документів стратегічного характеру. І саме річна нацпрограма, яка затверджується щороку, вважається ключовим інструментом інтеграції України до НАТО і дорожньою картою реформ, задля втілення стандартів і принципів Альянсу. Ефективна гендерна політика є однією з умов інтеграції до НАТО. У річній національній програмі акцентовано на важливості забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у секторі безпеки й оборони України. Успішна реалізація цього завдання є доволі актуальною для здійснення реформ, які спрямовані на досягнення сумісності з країнами Альянсу. Причому в Брюсселі постійно підкреслюють, що НАТО готове

допомагати Україні в просуванні питання гендерної рівності, зокрема в силових структурах. І це треба розглядати саме під кутом активізації співпраці в проведенні реформ [70].

На Вільнюському саміті 2023 року союзники по Альянсу домовилися про подальший розвиток КПД у багаторічну програму допомоги, щоб допомогти у відбудові українського сектору безпеки і оборони та переході України до повної оперативної сумісності з НАТО. На Вашингтонському саміті 2024 року союзники по Альянсу домовилися створити Програму допомоги НАТО у сфері безпеки та навчання для України (NSATU) для координації постачання військового обладнання Україні союзниками та партнерами. Вони також оголосили про зобов'язання щодо довгострокової допомоги Україні у сфері безпеки, забезпечуючи мінімальне базове фінансування у розмірі 40 мільярдів євро протягом наступного року та сталий рівень допомоги у сфері безпеки в майбутньому. У 2024 році союзники по Альянсу надали Україні 50 мільярдів євро, майже 60 % з яких надійшло від європейських союзників та Канади. У 2025 році союзники по Альянсу вже виділили додаткові 35 мільярдів євро допомоги у сфері безпеки, і очікується, що ця підтримка продовжиться. НАТО висловлює непохитну солідарність з урядом і народом України у героїчному захисті своєї країни, своєї землі та наших спільних цінностей. Альянс повністю підтримує невід'ємне право України на самооборону, закріплене в статті 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй [346].

Вашингтонський саміт НАТО 2024 року відбувся в той час, коли в США тривала президентська кампанія. Захищаючись від можливого переобрання Дональда Трампа, НАТО створило у Вісбадені (Німеччина) Центр допомоги у сфері безпеки та навчання для України (NSATU) для «підтримки трансформації сил оборони та безпеки України, що дозволить її подальшу інтеграцію з НАТО». Він мав взяти на себе функції США за потреби. Спільний центр аналізу, навчання та освіти НАТО-Україна (JATEC)

також був створений у Бидгощі (Польща). Він просуває довгострокові цілі НАТО, перетворюючи бойовий досвід України на доктрину, навчання та можливості, що приносять користь усім союзникам і партнерам, підтримує оборонні реформи в Україні та сприяє розвитку передових військових технологій. У Вашингтоні також було представлено Дорожню карту співпраці між НАТО та Україною в галузі інновацій. Вона включає отриманий досвід, експерименти та випробування технологій у бойових умовах. Метою цієї Дорожньої карти є «посилення двосторонньої співпраці між НАТО та Україною в галузі інновацій на узгодженій основі, забезпечення оперативної сумісності та передбачуваності – з акцентом як на задоволенні нагальних потреб, так і на забезпеченні довгострокової співпраці» [339]. Хоча Альянс неохоче запрошував Україну до вступу, Україна продовжувала стверджувати, що її членство стабілізує континент. Почувши «ні» з інших питань, яке згодом стало «так», українські чиновники вважали, що їхня наполегливість окупиться. На своїх зустрічах з НАТО українські чиновники наполягали на тому, що Україна має отримати запрошення до НАТО найближчим часом, незалежно від графіків самітів. Запрошення має поширюватися на всю територію України в межах міжнародно визнаних кордонів. Подальші практичні деталі інтеграції можна було б опрацьовувати пізніше, використовуючи наявні платформи, такі як Рада НАТО-Україна та інші відповідні формати діалогу. Українські чиновники розглядають Національну політику НАТО як допоміжний інструмент для підготовки України до прискореного завершення переговорів про вступ до НАТО, як тільки дозволять умови. Вона визначає членство України в ЄС та НАТО як «фундаментальні національні інтереси» [339]. Головною метою саміту НАТО в Гаазі було зміцнення самого Альянсу. Його метою було надіслати росії сигнал про те, що трансатлантичний зв'язок залишається міцним, і що Альянс серйозно ставиться до своєї безпеки. Ні членство України, ні запрошення до НАТО не стояли на порядку денному. З

політичної точки зору це був крок назад для України, але рішення саміту заклали основу для практичних кроків щодо посилення безпеки України. Крім того, жоден з раніше інституціоналізованих механізмів співпраці та інтеграції не був ліквідований, і співпраця на робочому рівні продовжується. Після саміту НАТО стало невід'ємною частиною нового механізму PURL для надання військової допомоги Україні [339].

Завершуючи розгляд представленого підрозділу дисертаційного дослідження, можемо констатувати, що повномасштабна агресія російської федерації стала каталізатором геополітичної консолідації України із західними інституціями, передусім із ЄС та НАТО. Європейська інтеграція набула безпрецедентної динаміки після надання Україні статусу держави-кандидата 2022 року та відкриття переговорного процесу щодо членства в ньому. В умовах надзвичайного стану відбулося прискорене ухвалення законодавчих актів, спрямованих на імплементацію *acquis communautaire*, реформування судової системи, посилення антикорупційної інфраструктури та гармонізацію секторальних політик з правом ЄС. Водночас концентрація владних повноважень у виконавчій гілці, обмеження окремих прав і свобод, а також функціонування державних інституцій у режимі кризового управління створюють ризики для повноцінного дотримання принципів верховенства права, які є фундаментальними для Європейського Союзу. Таким чином, інтеграція здійснюється у форматі своєрідної «екстраординарної адаптації», коли стратегічні реформи реалізуються паралельно із веденням війни та мобілізацією ресурсів.

Що ж стосується євроатлантичної інтеграції, то вона характеризується ще більш вираженою інтенсифікацією співпраці. Україна де-факто інтегрується до безпекового простору НАТО через масштабну військово-технічну допомогу, стандартизацію озброєння, оперативну сумісність та участь у спільних навчаннях і координаційних механізмах. Війна «сприяла» оперативності рішень у сфері оборони, пришвидшенню реформ сектору

безпеки та оборони, а також переорієнтації військово-промислового комплексу на стандарти Альянсу. Водночас формально-правове членство залишається відкладеним через воєнний конфлікт, що об'єктивно ускладнює застосування статті 5 Вашингтонського договору та потребує консенсусу всіх держав-членів.

Отже, сучасний етап європейської та євроатлантичної інтеграції України можна схарактеризувати як стратегічно незворотний, але інституційно ускладнений. Надзвичайний правовий режим слугує водночас і стимулом до прискорення інтеграції, і фактором, що ускладнює відповідність класичним критеріям членства. Перспективи подальшого просування безпосередньо залежать від результатів війни, стабільності внутрішніх реформ та здатності України поєднати вимоги безпекової мобілізації з принципами демократичного конституціоналізму.

#### **4.4. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану**

Одним з ключових питань зовнішнього курсу діяльності держави є зміцнення та посилення якості функціонування вітчизняної економіки. Залучення зарубіжних інвестицій, вивчення досвіду прогресивних світових країн, а також будь-яке інше використання ресурсів міжнародної спільноти в процесі розв'язання внутрішніх економічних проблем має позитивний характер для національного розвитку. Зазначене вище формує зміст поняття «зовнішньоекономічна політика», ефективна реалізація якої критично важлива під час надзвичайного стану. На законодавчому рівні визначення зовнішньоекономічної політики було представлено в нині нечинному Господарському кодексі України від 16 січня 2003 року № 436-IV, відповідно до якого це – політика, спрямована на регулювання державою відносин



суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника [48].

Внутрішня сутність зовнішньоекономічної діяльності неодноразово слугувала предметом наукових досліджень представників різних наукових галузей. У своїх роботах Г. М. Филюк, Л. М. Пісьмаченко, Н. М. Грущинська, М. П. Пан, В. І. Торкатюк, А. Л. Шутенко та О. С. Вороніна зазначену категорію тлумачать у такий спосіб: 1) діяльність державних законодавчих та виконавчих органів, спрямована на формування ефективних економічних відносин держави на міжнародній арені; 2) політика, яка впливає з об'єктивно наявних порівняльних і конкурентних переваг у різних галузях господарства, передбачає пріоритет національних економічних інтересів в системі методів і форм регулювання світогосподарських зв'язків, ґрунтується на засобах тарифного та нетарифного регулювання, спрямована загалом на створення конкурентного ринкового середовища, поступове формування економіки, орієнтованої на експорт; 3) політичне оформлення міжнародних економічних зв'язків країни [52, с. 19; 189, с. 10; 200, с. 15; 292, с. 100].

На думку А. О. Мельника, за змістом зовнішньоекономічна політика охоплює такі складові: 1) зовнішньоекономічні потреби країни (населення, суб'єктів господарювання) – слугують її основою та формують зовнішньоекономічні інтереси країни; 2) зовнішньоекономічні інтереси країни – визначають політичні позиції держави під час подолання зовнішньоекономічних потреб і мету зовнішньоекономічної діяльності; 3) зовнішні цілі країни – визначаються інтересами до міжнародних партнерів і способами задоволення зовнішньоекономічних потреб; 4) зовнішньоекономічна стратегія – визначає шлях досягнення цілей, а його тактика конкретизує в часі та просторі; 5) зовнішньоекономічна стратегія – розробляється на державному рівні центральними органами влади та зазвичай зумовлена політичною ідеологією владних структур; 6) характер і

форми зовнішньоекономічної діяльності держави та її суб'єктів господарювання – визначаються зовнішньоекономічною стратегією, але їх основою є культурно-історичні традиції здійснення міжнародних відносин [141, с. 15].

Комплексний підхід пропонують також І. В. Орлов та В. В. Ксендзук, на думку яких зовнішньоекономічна політика країни повинна захищати інтереси своїх громадян, забезпечувати надійність та ефективність функціонування валютного ринку, сприяти формуванню базису у вигляді законодавчих нормативних актів, сприяти розвитку підприємницької та інвестиційної діяльності національних суб'єктів господарювання. Це створюватиме підстави для підвищення конкурентоспроможності країни в міжнародному середовищі і визнання її вагомої ролі й місця серед суб'єктів міжнародних економічних відносин. Причому внутрішній зміст цього курсу діяльності держави автори розкривають крізь притаманні йому складові: 1) зовнішньоторговельна політика – ґрунтується на регулюванні зовнішньоторговельних відносин (операції експорту та імпорту товарів і послуг, зокрема зустрічна торгівля) шляхом використання таких методів її реалізації, як тарифні (інструменти митного регулювання) і нетарифні методи, що здійснюється з метою формування додатного сальдо платіжного балансу та ефективного використання економічного потенціалу країни; 2) валютна політика – характеризує сукупність дій щодо регулювання валютних відносин задля підтримання економічної стабільності та створення підстав для розвитку зовнішньоекономічної діяльності; 3) зовнішня інвестиційна політика – передбачає розробку та здійснення заходів щодо залучення й ефективного використання іноземних інвестицій на території країни та регулювання процесу інвестування за кордон (створення спільних підприємств та підприємницька діяльність іноземних суб'єктів господарювання та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за межами України); 4) зовнішня міграційна політика – забезпечує регулювання

процесів міграції населення та використовує такі інструменти, як міграційні квоти, укладення міжнародних угод з країнами призначення емігрантів, залучення мігрантів до національних систем соціального страхування тощо [188, с. 51–54].

Більш детально зовнішньоекономічна політика описана в дисертації Г. С. Коршунової: «Система заходів державної влади, спрямованих на найбільш сприятливий розвиток економічних, науково-технічних, виробничих й інших зв'язків із закордонними країнами, поглиблення й розширення участі країни в міжнародному поділі праці з метою рішення стратегічних завдань її соціально-економічного розвитку». Крім зазначеного, вчена доводить, що ця політика визначає умови й обставини, що дозволяють здійснювати систему економічних, організаційних, політичних заходів для розвитку зовнішніх відносин даної країни. Зовнішньоекономічна політика регулює зовнішню торгівлю, іноземні інвестиції, валютно-кредитні відносини, передачу нових технологій, а також міграцію робочої сили [116, с. 150]. Натомість за визначенням Л. М. Пісьмаченко та Л. В. Козлової зовнішньоекономічна політика – це діяльність державних законодавчих та виконавчих органів, яка спрямована на формування ефективних економічних відносин держави на міжнародній арені. Вчені зауважують, що сучасна зовнішньоекономічна політика становить комплекс фінансово-економічних і соціально-політичних проблем, вирішення яких має бути спрямоване на ефективне інтегрування національного господарства в систему міжнародних економічних відносин з метою отримання власної частини світового прибутку, стабілізації суспільства та підвищення добробуту населення [104, с. 73; 201, с. 59–61].

Досить широку характеристику зовнішньоекономічній політиці надали В. О. Храмов та Ю. А. Бовтрук, які вважають нею форму політичної організації публічної матеріальної можливості та спроможності соціального суб'єкта формувати й реалізувати його зовнішньоекономічні інтереси та цілі

у сфері міжнародних відносин. На їх думку, зовнішньоекономічна політика є інтегральним компонентом політики загалом, а також певною мірою її детермінантою. Відповідно ця політика є функцією політичної та соціально-економічної систем суспільства. Конкретні напрями, форми й масштаби зовнішньоекономічної політики визначаються характером і гостротою політичних, економічних та соціальних проблем у будь-якій країні в певний період. Об'єктивна можливість політики зумовлена рівнем економічного розвитку, концентрацією виробництва й капіталу, становленням і розвитком міжнародних економічних відносин. Необхідність, що перетворює цю можливість на дійсність, полягає в концентрації проблем, їх розв'язанні державними й суспільними суб'єктами, в усвідомленні того, що внутрішня економічна політика не вичерпує й не задовольняє повною мірою потреб та інтересів особистості, суспільства, держави, а тому продовжується на міжнародній арені. Автори виокремлюють такі ознаки зовнішньоекономічної політики: 1) відповідає за визначення національних інтересів держави та узгодження цих інтересів з інтересами інших держав; 2) має власне організаційно-інституціональне й концептуальне забезпечення [295].

Проведений аналіз дав змогу сформулювати новий підхід до тлумачення зовнішньоекономічної політики нашої держави. Вважаємо, що остання є зовнішнім курсом діяльності держави, який передбачає управління та регулювання взаємодії вітчизняних суб'єктів господарювання, та органів державної влади із зарубіжними країнами, міжнародними й транснаціональними комерційними організаціями з питань забезпечення функціонування економічних ринків, а також удосконалення та розвитку національної економіки України.

На сьогодні законодавство нашої країни не містить чітких положень, які б повністю описували специфіку процесу реалізації зовнішньоекономічної політики в умовах надзвичайного стану. Натомість окремі норми визначають заходи, засоби та процедури, зокрема

стратегічного характеру, які дозволяють забезпечити ефективну міжнародну взаємодію економічного змісту та захистити інтереси осіб, які беруть участь у відповідних суспільних відносинах.

Зокрема, почати варто з національного законодавства, а саме розділу V Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Згідно з цим документом, зовнішньоекономічна діяльність – це діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, а також діяльність державних замовників з оборонного замовлення у випадках, визначених законами України, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами. До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів і робочої сили; товарообмінні (бартерні) операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності; орендні, зокрема лізингові, операції між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності; операції з придбання, продажу й обміну валюти на валютних аукціонах, регульованих грошових ринках, на міжбанківському валютному ринку тощо [229].

Положеннями документа врегульовано заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань. У разі якщо останні обмежують реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України, у відповідь на такі дії можуть застосовуватися адекватні заходи. У разі, якщо такі дії завдають шкоди або створюють загрозу її заподіяння державі та/або суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, зазначені заходи можуть передбачати її відшкодування. Заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних

угруповань здійснюються відповідно до законів України, міжнародних договорів України, загальноприйнятих правил, стандартів і норм міжнародного права. Такими заходами є: застосування повної заборони (повного ембарго) на торгівлю; застосування часткової заборони (часткового ембарго) на торгівлю; позбавлення режиму найбільшого сприяння або пільгового спеціального режиму; запровадження спеціального мита; запровадження режиму ліцензування зовнішньоекономічних операцій; встановлення квот; інші заходи, передбачені законами та міжнародними договорами України. Своєю чергою в разі, якщо інші держави, митні союзи або економічні угруповання здійснюють дружні дії щодо реалізації законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України – встановлюють тарифні пільги (тарифні преференції) у вигляді звільнення від оподаткування ввізним митом, зниження ставок ввізного мита або встановлення тарифних квот, інші заходи, передбачені законами та міжнародними договорами України, – у відповідь на такі дії можуть застосовуватися аналогічні заходи [229].

Заходи реагування також вживають у разі недобросовісної конкуренції та зростаючого імпорту під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Стаття 31 Закону до зазначених негативних дій відносить: здійснення демпінгового імпорту, до якого застосовуються антидемпінгові заходи; здійснення субсидованого імпорту, до якого застосовуються компенсаційні заходи; здійснення інших дій, що законами України визнаються недобросовісною конкуренцією. Зростаючим імпортом вважають здійснення імпорту в обсягах та/або за умов, що заподіюють значну шкоду або створюють загрозу заподіяння значної шкоди українським виробникам відповідних товарів. За результатами антидемпінгового, антисубсидійного або спеціального розслідування відповідно до законів України приймається рішення про застосування антидемпінгових, компенсаційних або спеціальних заходів, яке може бути оскаржено в судовому порядку протягом місяця від

дати запровадження відповідних заходів у порядку, встановленому законами України [229]. Таким чином, національне законодавство передбачає можливість застосовувати державою заходи реагування та впливу щодо учасників відносин зовнішньоекономічної діяльності з метою захисту прав та інтересів вітчизняних товаровиробників і суб'єктів господарювання. Подібні заходи не прив'язані до правового режиму надзвичайного стану, але вони цілком можуть його доповнювати, якщо останній уведено з причин негативних дій та явищ в економічному середовищі.

Реалізація зовнішньоекономічної політики в умовах надзвичайного стану спирається на численні положення внутрішніх стратегічних документів, які регламентують питання економічного розвитку держави та взаємодії із суб'єктами міжнародного права. Так, у цьому контексті варто виокремити положення Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України» від 26 серпня 2021 року № 448/2021. Мета зовнішньої політики нашої держави, згідно зі Стратегією, – утвердження України у світі як сильної та авторитетної європейської держави, здатної забезпечити сприятливі зовнішні умови для стійкого розвитку й реалізації свого потенціалу, економіки та українського суспільства. Одним з основних напрямів реалізації завдань стратегії є економічна дипломатія. Положення Указу установлюють, що Україна – держава з відкритою економікою, розвиток якої прямо залежить від стану світового господарства, зовнішньої торгівлі, співробітництва з міжнародними фінансовими інституціями та ситуації на важливих регіональних і глобальних ринках. Україна є учасницею більшості ключових міжнародних економічних організацій та має загалом ліберальний торговельний режим, суттєвим елементом якого є угоди про вільну торгівлю, укладені як з окремими державами, так і з регіональними інтеграційними об'єднаннями. Активна участь у роботі всіх ключових міжнародних економічних

організацій та процесах їх реформування сприятиме подальшому економічному зростанню [251]. Мета щодо представлення українських товарів (робіт, послуг) на ключових світових ринках, забезпечення захисту українських економічних інтересів має бути досягнута шляхом:

- а) підтримання функціонування багатосторонніх договірно-правових систем, які гарантують українським товарам і послугам справедливий доступ до зовнішніх ринків, ужиття заходів для захисту та припинення порушень прав і законних інтересів українського бізнесу в інших державах, здійснення ефективних зовнішніх зносин для того, щоб подальший розвиток правил ведення міжнародної торгівлі та економічної діяльності загалом сприяв розвитку української економіки;
- б) просування інтересів вітчизняних товаровиробників і перевізників у межах реалізації міжнародних економічних проєктів (програм), зокрема євроінтеграційних проєктів субрегіонального та міжрегіонального співробітництва, передусім у сферах енергетики, транспорту, інфраструктури;
- в) опрацювання питання щодо перегляду чинних та укладення нових угод про вільну торгівлю товарами й послугами з урахуванням тенденцій лібералізації міжнародної торгівлі;
- г) надання сприяння українським експортерам у виході на зовнішні ринки та розширенні ділових зв'язків, зокрема в державах Азії, Близького Сходу, Африки, Латинської Америки, забезпечення захисту їхніх прав і законних інтересів за кордоном;
- д) активізації діяльності із залучення іноземних інвестицій в економіку України, зокрема для цілей приватизації об'єктів державного і комунального майна, реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії, створення високотехнологічних підприємств тощо.

Одним з основних завдань економічної дипломатії залишатиметься сприяння залученню міжнародної допомоги для відбудови економіки тимчасово окупованих територій після їх деокупації та забезпечення державного суверенітету України, а також прилеглих постраждалих від конфлікту



регіонів України, нейтралізації загрози забруднення і деградації довкілля на тимчасово окупованих територіях [251].

Варта уваги також постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». Стратегія передбачає поетапне досягнення мети щодо підвищення рівня добробуту населення. Першочерговим етапом є формування конкурентоспроможних умов для бізнесу та інвестицій, а також відновлення довіри до державних інститутів. Це дасть змогу перемогти в конкуренції за капітал на світовому ринку, а отже, залучити інвестиції для модернізації секторів економіки. Відповідно до закріпленої в документі візії України, наша держава – це «вільна країна, у якій проживають громадяни з високим рівнем добробуту, та ефективна сервісна цифрова держава, що є надійним економічним партнером у світі та прикладом розвитку для всіх країн східного партнерства. Україна – найпривабливіша країна економічних можливостей для інвестицій, інновацій, ведення бізнесу; найкраще місце для реалізації творчого потенціалу, втілення ідей і власного розвитку». У контексті досягнення економічної візії місією Стратегії є створення можливості для реалізації наявного географічного, ресурсного та людського потенціалу країни для забезпечення належного рівня добробуту, самореалізації, безпеки, прав і свобод кожного громадянина України через інноваційне випереджальне економічне зростання [219]. У межах реалізації цієї мети передбачено розширення доступу до зовнішніх ринків; формування єдиної політики щодо промоції українських підприємств, товарів, послуг на зовнішніх ринках, зокрема представлення України на всесвітніх та міжнародних виставках і ярмарках; сприяння розвитку взаємодії між промисловцями України та держав-членів ЄС у межах діалогу високого рівня Україна – ЄС щодо горизонтальних питань та окремих секторів промисловості; сприяння розширенню технічних можливостей акредитованих призначених органів з оцінки відповідності для здійснення

випробувань продукції на відповідність вимогам технічних регламентів тощо. Крім того, Стратегія передбачає розвиток і трансформацію державної діяльності у сфері реагування та подолання наслідків надзвичайних ситуацій в різних галузях суспільної діяльності з метою посилення економічної стабільності держави та її пріоритетності як міжнародного партнера. Зокрема, документом передбачено модернізацію прикордонних пунктів у частині впровадження систем попереднього повідомлення про виникнення надзвичайних ситуацій на державному кордоні; розроблення прогнозів щодо виникнення надзвичайних ситуацій та потенційно небезпечних об'єктів нафтогазового комплексу і розроблення відповідних заходів для їх попередження; забезпечення функціонування системи реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, пов'язані з біологічними ризиками тощо [219].

Важливі юридичні підвалини реалізації зовнішньоекономічної політики в умовах надзвичайного стану закріплено в міжнародних документах. Зазвичай останні регламентують порядок та умови міжнародного співробітництва України з іншими країнами й міжнародними організаціями з питань технічної допомоги в організації готовності держави до надзвичайних ситуацій, або подолання їх негативних наслідків, вирішення завдань особливих правових режимів, зокрема надзвичайного стану. Наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо реалізації програм та проєктів міжнародної допомоги у військовій сфері від 8 грудня 1999 року стосується всіх видів допомоги Україні у військовій сфері з боку Сполучених Штатів Америки у формі обладнання, майна, надання послуг і підготовки особового складу (у тому числі обладнання та майна, що використовуються Урядом Сполучених Штатів Америки в процесі надання послуг і підготовки особового складу), включаючи всі види допомоги для полегшення участі Збройних Сил України в заходах і діяльності в межах «Партнерства заради миру». Метою допомоги

є сприяння розбудові Збройних Сил України, розширенню їхньої участі в міжнародному військовому співробітництві, а також підтримання подальшого розвитку зв'язків між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки, обміну досвідом, розвитку військової освіти та підготовки кадрів [288].

Угода є важливим міжнародним документом, який дозволяє підвищити матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення Збройних Сил України за рахунок ресурсів і засобів США, що актуально в період надзвичайного стану, до проведення заходів якого залучається, зокрема, армія. Іншим прикладом можна відмітити Угоду між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-українського інвестиційного фонду відбудови від 23 травня 2025 року, мета якої – подальший розвиток економічного співробітництва між Сторонами, якому сприятиме Угода про обмежене партнерство. Угода зміцнює стратегічне партнерство між Сторонами для довгострокової відбудови та модернізації України у відповідь на великі руйнування, спричинені повномасштабним вторгненням росії в Україну, та в прагненні до мирної, суверенної та стійкої України. Сторони визнають, що відновлення України вимагає не лише фінансових інвестицій, а й структурних, інституційних і технологічних перетворень, узгоджених з демократичними цінностями, ринковими принципами та верховенством права. Сторони також підтверджують, що ця Угода є вираженням ширшого, довгострокового стратегічного узгодження між їхніми народами та урядами, а також відчутною демонстрацією підтримки Сполученими Штатами Америки безпеки, процвітання й відбудови України та її інтегрування в глобальні економічні процеси. Партнерство має на меті слугувати флагманським механізмом для заохочення прозорих, підзвітних та орієнтованих на майбутнє інвестицій у критично важливі сектори економіки України для підтримки стратегії відновлення України [287].

Звернути увагу доцільно на Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в державному та приватному секторах економіки України між Україною та Європейським інвестиційним банком від 18 квітня 2024 року. У преамбулі документа вказано, що з початком повномасштабного російського вторгнення у 2022 році Європейський інвестиційний банк (далі – ЄІБ) значно активізував свою діяльність в Україні, зосередившись, серед іншого, на наданні допомоги в надзвичайних ситуаціях, відновленні та підтримці енергетичного сектору. ЄІБ надав Україні значну фінансову підтримку, загальний обсяг якої з початку війни сягнув 2 млрд євро. Це включає широкий спектр інвестицій, спрямованих на задоволення найнагальніших потреб країни та підтримку її довгострокового відновлення і розвитку. Тому в контексті Меморандуму Сторони мають намір закріпити межі подальшого співробітництва в державному та приватному секторах економіки України [144].

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що реалізація зовнішньоекономічної політики в умовах дії надзвичайного стану передбачає застосування різноманітних заходів, засобів і методів державного регулювання та впливу з метою захисту прав, свобод, законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, реагування на протиправний зовнішньоекономічний тиск з боку інших держав та випадки недобросовісної конкуренції, пошук і реалізацію нових векторів економічного співробітництва й партнерства, а також залучення фінансових ресурсів інших держав та міжнародних організацій до вдосконалення державного апарату, подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану супроводжується комплексом системних ускладнень, зумовлених як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Передусім ідеться про обмеження економічної спроможності держави, що виявляється в скороченні виробничого потенціалу, руйнуванні або пошкодженні інфраструктури,

порушенні логістичних маршрутів і дестабілізації експортно-імпортних зв'язків. Такі обставини істотно знижують конкурентоспроможність національних виробників та ускладнюють виконання міжнародних контрактів.

#### **Висновки до розділу 4**

З'ясовано, що принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану доцільно визначити як систему закріплених у нормах національного законодавства та міжнародно-правових актів, фундаментальних, керівних ідей, що визначають засади формування та здійснення Україною зовнішньополітичної діяльності під час дії на її території досліджуваного правового режиму. До переліку відповідних принципів віднесено такі: 1) принцип незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України в зовнішніх відносинах; 2) принцип сприяння глобальному миру в процесі реалізації зовнішньої політики; 3) принцип незворотності міжнародних зобов'язань; 4) принцип пріоритету національних інтересів; 5) принцип процедурності реалізації зовнішньої політики.

Виділено принцип незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України в зовнішніх відносинах, відповідно до якого запровадження правового режиму надзвичайного стану не впливає на міжнародну правосуб'єктність України та обсяг її суверенних прав у сфері зовнішніх відносин. Попри внутрішньодержавну нестабільність або тимчасові обмеження конституційних прав і свобод, Україна зберігає статус повноправного суб'єкта міжнародного права, діє як самостійна та незалежна сторона в міжнародних відносинах і реалізує власні національні інтереси.

Зауважено, що принцип сприяння глобальному миру містить вимогу, згідно з якою зовнішньополітична діяльність України повинна здійснюватися із вжиттям заходів і засобів діалогу, виключати будь-яку агресію та втручання у внутрішні справи інших країн, попри складну внутрішньодержавну ситуацію та нестабільність. Таким чином, надзвичайний стан в Україні не можна інтерпретувати як підставу для вчинення агресивних дій щодо нашої країни, зокрема в разі виникнення конфліктів з приводу реалізації останньою своєї зовнішньої політики.

Встановлено, що національний (державний) суверенітет – це свобода нації самостійно вирішувати питання своєї життєдіяльності та чинити державну владу в межах адміністративних кордонів країни за рахунок інститутів народовладдя, а також системи публічних органів, передбачених Конституцією та законодавчими актами України. Крім того, суверенітет прямо пов'язано з безпекою держави, адже його наявність зобов'язує будь-яку третю сторону поважати права нації на самовизначення та не втручатись у внутрішню діяльність країни, жодним чином не чинити тиску на неї за допомогою сили, воєнної агресії тощо.

Національні інтереси схарактеризовано як фундаментальні, життєво важливі суспільні цінності української нації, на основі яких визначаються геополітичні, безпекові, ідеологічні та інші цілі функціонування держави, та досягнення яких слугує підвалиною добробуту громадян та активного, прогресивного розвитку України навіть в умовах правового режиму надзвичайного стану.

Зауважено, що забезпечення державного суверенітету, національних інтересів і безпеки в зовнішній політиці України в умовах дії надзвичайного стану означає здійснення таких зовнішньополітичних заходів та операцій, які формуватимуть умови захисту нашої країни під час гострої внутрішньої нестабільності від будь-яких негативних факторів об'єктивної дійсності та активних дій інших держав, що порушуватимуть свободу волі й

самовизначення нації, перешкоджатимуть роботі національних демократичних інститутів народовладдя, посягатимуть на територіальну цілісність країни та/або нестимуть реальні загрози життю та здоров'ю населення.

Доведено, що забезпечення національних інтересів, суверенітету й безпеки України – це одне з пріоритетних питань, на реалізацію якого спрямовано зовнішньополітичну діяльність нашої країни. Їх регламентовано численними юридичними документами національного та міжнародного рівня, положення яких мають стабільний і відносно незмінюваний характер. Зазначене гарантує ефективність підтримки безпеки, суверенітету та реалізації національних інтересів Україною, зокрема в аспекті дії надзвичайного стану. Водночас недоліком наявної нормативно-правової системи є відсутність спеціальних положень, які б консолідували особливості та принципи ведення зовнішньої політики в умовах правового режиму.

Наголошено, що прагнення держав до членства в Європейському Союзі зумовлене комплексом структурних чинників економічного, політико-правового та безпекового характеру. ЄС функціонує як інтеграційне об'єднання з високим рівнем нормативної уніфікації та спільним внутрішнім ринком, що забезпечує стабільність регуляторного середовища, розширення торговельних можливостей і залучення інвестицій. Для держав-кандидатів процес наближення до права ЄС слугує каталізатором інституційних реформ, імплементації принципу верховенства права, підвищення стандартів публічного управління та посилення гарантій прав людини. Таким чином, інтеграція має не лише зовнішньоекономічний, а й глибокий трансформаційний внутрішньополітичний ефект. Водночас членство в ЄС розглядається як механізм підвищення міжнародної суб'єктності та зміцнення безпеки через участь у спільній зовнішній і безпековій політиці, координації санкційних режимів і співпраці у сфері управління ризиками. Соціальний вимір інтеграції виявляється у свободі пересування, доступі до

освітніх і наукових програм та інтеграції до європейського ринку праці, що сприяє розвитку людського капіталу. Отже, вступ до ЄС є стратегічним вибором держав, спрямованим на забезпечення довгострокової економічної конкурентоспроможності, інституційної стабільності та системної модернізації. Зазначене є також актуальним і для нашої держави.

Констатовано, що повномасштабна агресія російської федерації стала каталізатором геополітичної консолідації України із західними інституціями, передусім із ЄС та НАТО. Європейська інтеграція набула безпрецедентної динаміки після надання Україні статусу держави-кандидата 2022 року та відкриття переговорного процесу щодо членства в ньому. В умовах надзвичайного стану відбулося прискорене ухвалення законодавчих актів, спрямованих на імплементацію *acquis communautaire*, реформування судової системи, посилення антикорупційної інфраструктури та гармонізацію секторальних політик з правом ЄС. Водночас концентрація владних повноважень у виконавчій гілці, обмеження окремих прав і свобод, а також функціонування державних інституцій у режимі кризового управління створюють ризики для повноцінного дотримання принципів верховенства права, які є фундаментальними для Європейського Союзу. Таким чином, інтеграція здійснюється у форматі своєрідної «екстраординарної адаптації», коли стратегічні реформи реалізуються паралельно із веденням війни та мобілізацією ресурсів.

Що ж стосується євроатлантичної інтеграції, то вона характеризується ще більш вираженою інтенсифікацією співпраці. Україна де-факто інтегрується до безпекового простору НАТО через масштабну військово-технічну допомогу, стандартизацію озброєння, оперативну сумісність та участь у спільних навчаннях і координаційних механізмах. Війна «сприяла» оперативності рішень у сфері оборони, пришвидшенню реформ сектору безпеки та оборони, а також переорієнтації військово-промислового комплексу на стандарти Альянсу.



З'ясовано, що зовнішньоекономічна політика є зовнішнім курсом діяльності держави, який передбачає управління та регулювання взаємодії вітчизняних суб'єктів господарювання, та органів державної влади із зарубіжними країнами, міжнародними та транснаціональними комерційними організаціями з питань забезпечення функціонування економічних ринків, а також удосконалення та розвитку національної економіки України.

Обґрунтовано, що реалізація зовнішньоекономічної політики в умовах дії надзвичайного стану передбачає застосування різноманітних заходів, засобів і методів державного регулювання та впливу з метою захисту прав, свобод, законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, реагування на протиправний зовнішньоекономічний тиск з боку інших держав та випадки недобросовісної конкуренції, пошук і реалізацію нових векторів економічного співробітництва та партнерства, а також залучення фінансових ресурсів інших держав, міжнародних організацій до вдосконалення державного апарату, подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану супроводжується комплексом системних ускладнень, зумовлених як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Передусім ідеться про обмеження економічної спроможності держави, що виявляється в скороченні виробничого потенціалу, руйнуванні або пошкодженні інфраструктури, порушенні логістичних маршрутів і дестабілізації експортно-імпортних зв'язків.

## РОЗДІЛ 5

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

#### 5.1. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану та можливості його використання в Україні

Розв'язання наявних проблем, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики України, вимагає проведення комплексних досліджень, зокрема присвячених вивченню зарубіжного досвіду в цій сфері. Розгляд останнього має принципове значення для вдосконалення національної системи публічного управління, оскільки дозволяє критично осмислити механізми балансування між потребами безпеки та гарантіями прав людини. Надзвичайний стан завжди пов'язаний з концентрацією владних повноважень, прискоренням управлінських процедур і тимчасовим обмеженням окремих прав, тому особливої ваги набувають питання легітимності рішень, пропорційності обмежень та ефективності інституційного контролю. Аналіз практик інших держав дає змогу виявити типові ризики зловживань владою, недосконалість координації між органами публічної влади, проблеми комунікації з громадськістю та помилки в нормативному регулюванні. Порівняльно-правовий підхід сприяє адаптації апробованих моделей кризового управління, процедур парламентського та судового контролю, механізмів прозорості й підзвітності, що підвищує стійкість держави до надзвичайних викликів. Крім того, міжнародний досвід дозволяє гармонізувати національне законодавство з міжнародними

стандартами у сфері прав людини та гуманітарного права, що особливо важливо в умовах глобалізації та міждержавної взаємодії.

Починати аналіз доцільно зі Сполучених Штатів Америки, оскільки ця держава має одну з найбільш розроблених систем правового регулювання надзвичайних повноважень і значний практичний досвід їх застосування. Американська модель поєднує широкі можливості виконавчої влади з дієвими механізмами парламентського та судового контролю, що дозволяє простежити, як забезпечується баланс між безпекою та правами людини. Крім того, США є стратегічним партнером України у сфері безпеки та оборони. Вивчення їхньої моделі надзвичайного правового регулювання має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дозволяє краще зрозуміти логіку американських управлінських рішень, стандарти публічної підзвітності та принципи кризового менеджменту, що впливають на міжнародну співпрацю.

Варто зауважити, що технічно США перебувають у постійному надзвичайному стані з листопада 1979 року, коли Джиммі Картер відреагував на кризу із заручниками в Ірані виданням виконавчого наказу про оголошення надзвичайного стану в країні та блокування державної власності Ірану. Попри те, що Іран звільнив заручників у день інавгурації Рональда Рейгана в 1981 році, Рейган щороку поновлював оголошення Картером надзвичайного стану протягом його президентства. Відтоді кожен президент продовжував поновлювати надзвичайний стан 1979 року, водночас оголошуючи багато власних надзвичайних ситуацій. Коли Дональд Трамп розпочав свій другий термін 20 січня 2025 року, у Сполучених Штатах було близько 40 активних оголошень надзвичайного стану, включаючи надзвичайний стан у країні, оголошений Джорджем Бушем молодшим у відповідь на терористичні атаки 11 вересня. У день своєї інавгурації Трамп ініціював ще два: надзвичайний стан у країні в енергетиці та надзвичайний стан на кордоні між США та Мексикою. Для Сполучених Штатів не завжди

було нормально мати десятки оголошень надзвичайного стану одночасно. Такою є історія надзвичайних ситуацій у країні [323].

Надзвичайні ситуації як правовий режим прямо не визначені в Конституції Сполучених Штатів, однак традиційно розглядаються як складова невід’ємних повноважень виконавчої гілки влади. Виконавча влада охоплює президента, його кабінет, а також усі установи й департаменти, що забезпечують виконання ним конституційних повноважень. 1976 року Конгрес ухвалив National Emergencies Act, яким було нормативно врегульовано порядок оголошення надзвичайного стану та визначено обсяг відповідних повноважень президента. Надзвичайний стан зазвичай запроваджують у разі масштабної катастрофи або серйозної кризи, коли звичайні законодавчі процедури можуть виявитися надто повільними для оперативного реагування. До таких обставин належать стихійні лиха – лісові пожежі, землетруси, повені, цунамі, урагани, що створюють загрозу життю та безпеці населення. Неспроможність держави швидко мобілізувати ресурси й організувати допомогу може призвести до значних людських втрат. У разі пандемії виникає потреба в оперативному виробництві та розподілі медикаментів, а в умовах зовнішньої агресії – у запровадженні воєнного стану, встановленні комендантської години, нормуванні ресурсів або швидкій мобілізації Національної гвардії (National Guard) [325].

Попри значний обсяг повноважень федерального уряду під час надзвичайного стану, уряди штатів також мають право оголошувати власні надзвичайні ситуації, що дозволяє губернаторам активувати плани реагування та залучати ресурси на рівні штату. Водночас їхні повноваження зазвичай є більш обмеженими порівняно із федеральними. Ключову координаційну роль у системі реагування відіграє Federal Emergency Management Agency, яке забезпечує узгодженість дій між федеральними та штатними органами влади. Правова база надзвичайних повноважень у США еволюціонувала під впливом історичних подій і законодавчих змін, що

дозволило сформувати гнучкий механізм адаптації державного управління до різних типів криз [325].

Надзвичайний стан у країні дозволяє президентові розгортати збройні сили та федералізувати Національну гвардію відповідно до Закону про повстання 1807 року. Із прийняттям Конституції Сполучених Штатів була закладена ідея існування централізованих збройних сил. Водночас американська традиція передбачала, що військові не повинні втручатись у справи цивільного населення. Цей принцип було закріплено в Законі про військові загони 1878 року. Винятки застосовуються у випадках стихійних лих або повстань. Закон Стаффорда регулює використання військових під час ліквідації наслідків стихійних лих. Закон про повстання встановлює норми, які дозволяють президентові тимчасово призупинити дію Закону про військові загони, щоб військові могли виконувати правоохоронні функції спільно з місцевою поліцією у внутрішніх ситуаціях. Якщо президент має намір використати Національну гвардію для забезпечення правопорядку всередині країни (наприклад, для реагування на масові заворушення), зазвичай потрібна згода губернатора. Це регулюється розділом 32 Кодексу США, який зберігає командування за губернатором навіть за умови федерального фінансування. Водночас президент може застосовувати збройні сили та Національну гвардію штатів для придушення громадянських заворушень, забезпечення виконання рішень федерального суду або відбиття вторгнення, навіть попри заперечення губернатора штату [327].

Верховний Суд пояснив, що повноваження президента «повинні впливати або з акта Конгресу, або безпосередньо з Конституції». Оскільки стаття II Конституції не надає виконавчій владі загальних надзвичайних повноважень, Президент має покладатися на Конгрес для їх отримання. Історично Конгрес надавав Президентові широкі повноваження для дій у кризові періоди. Ці надзвичайні повноваження розпорошені по всьому Кодексу США та охоплюють питання від міжнародних надзвичайних

ситуацій до криз у сфері охорони здоров'я, стихійних лих та інших обставин. Багато з них надають на підставі декларацій, ухвалених відповідно до трьох рамкових законів: Закону про національні надзвичайні ситуації (NEA), Закону Роберта Т. Стаффорда про допомогу в разі стихійних лих і надзвичайних ситуацій (Закон Стаффорда) та Закону про службу охорони здоров'я (PHSA) [330].

Закон про національні надзвичайні ситуації встановлює систему посиленого нагляду Конгресу за заходами, вжитими у відповідь на надзвичайний стан, оголошений Президентом. Він визначає процедури оголошення такого стану, зокрема вимоги щодо його публікації та інформування Конгресу про заходи, які передбачається застосувати. Закон Стаффорда передбачає низку повноважень, які виконавча гілка влади може реалізовувати в умовах «надзвичайної ситуації» або «великого лиха» в розумінні цього закону. Розділ 319 Закону про службу охорони здоров'я (PHSA) уповноважує Секретаря NHS визначити наявність «надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я» та вжити заходів, які він вважає доцільними для реагування на неї. Кожен тип надзвичайної ситуації активує відповідні виконавчі повноваження або пом'якшує вимоги чи обмеження, що зазвичай застосовуються відповідно до інших положень Кодексу США [330].

Таким чином, наведене вище дає змогу констатувати, що особливості державної політики США в умовах правового режиму надзвичайного стану визначаються поєднанням конституційного федералізму, принципу стримувань і противаг та розвиненої нормативної бази, що дозволяє гнучко реагувати на кризові явища без формального припинення дії Конституції. Серед специфічних моментів доцільно виокремити: *по-перше*: надзвичайні повноваження в США мають нормативно закріплений характер і не є позасистемним явищем: вони спираються на положення Конституції США, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду, що формує стабільні правові межі для дій виконавчої влади; *по-друге*, американська

модель характеризується виразною роллю федералізму, оскільки значна частина повноважень у сфері реагування на надзвичайні ситуації належить штатам; *по-третє*, формування та реалізація політики в умовах надзвичайного стану відбувається під постійним судовим контролем. Верховний суд США та федеральні суди нижчих інстанцій можуть перевіряти конституційність дій виконавчої влади навіть під час криз, що суттєво обмежує можливість довільного розширення повноважень; *по-четверте*, характерною рисою є секторальність надзвичайних режимів, оскільки замість єдиного універсального режиму діє система спеціальних правових механізмів для різних типів криз: воєнних, природних, техногенних, епідеміологічних або економічних; *по-п'яте*, реалізація державної політики в умовах надзвичайного стану в США тісно пов'язана з бюджетними та фінансовими механізмами. Окремим і важливим моментом є збереження формальної неперервності демократичних процедур. Надзвичайний стан не призводить до автоматичного припинення виборчих процесів, діяльності законодавчих органів або судів, що відрізняє американську модель від систем, у яких надзвичайний режим означає фактичну конституційну паузу. Таким чином, державна політика в умовах надзвичайного стану формується не як виняток із конституційного порядку, а як його спеціалізований режим функціонування [157].

Ще одна країна Північної Америки, якій варто приділити увагу, – Канада. У цій країні прийнято Закон про надзвичайні ситуації, який дозволяє уряду Канади тимчасово вживати надзвичайні заходи для вирішення певних типів криз. Ці кризи включають надзвичайні ситуації у сфері громадського добробуту, громадського порядку, міжнародні та воєнні надзвичайні ситуації. Прийнятий 1988 року Закон про надзвичайні ситуації замінив Закон про воєнні заходи 1914 року. Попри те, що він надає канадському уряду відносно широкі повноваження в разі надзвичайної ситуації, Закон чітко вказує, що будь-які вжиті дії підпадають під дію Канадської хартії прав і

свобод та Канадського білля про права. Закон про надзвичайні ситуації став предметом значних громадських дебатів, коли прем'єр-міністр Джастін Трюдо вперше в історії застосував його у відповідь на так звані протести «Конвою свободи», які призвели до масштабних блокад в Оттаві та кількох інших канадських містах на початку 2022 року. Хоча Трюдо зрештою скасував застосування Закону після того, як протести вщухли, залишалися певні побоювання щодо обсягу повноважень, які він надає уряду, та того, чи було його використання виправданим у зв'язку з блокадами [328].

Для оголошення надзвичайного стану громадського порядку Закон про надзвичайні ситуації вимагає, щоб така ситуація виникла внаслідок загроз безпеці Канади й була настільки серйозною, що становить надзвичайну ситуацію національного масштабу. Загрози безпеці Канади включають загрозу або застосування актів серйозного насильства проти осіб чи майна з метою досягнення політичної або ідеологічної мети. Надзвичайна ситуація національного масштабу – це термінова, тимчасова та критична ситуація, яка серйозно загрожує здоров'ю й безпеці канадців і з якою провінції чи території не можуть ефективно впоратися, або яка серйозно загрожує здатності уряду Канади зберігати її суверенітет, безпеку та територіальну цілісність. Це має бути ситуація, яку неможливо ефективно врегулювати жодним іншим законом Канади. Будь-які заходи, вжиті відповідно до Закону, повинні здійснюватися з дотриманням Канадської хартії прав і свобод і бути ретельно розробленими так, щоб обмежувати вплив на права, гарантовані Хартією, лише в межах розумного та пропорційного за конкретних обставин [345].

У Прокламації про оголошення надзвичайного стану у сфері громадського порядку від 14 лютого 2022 року зазначено, що надзвичайний стан у сфері громадського порядку передбачає: постійні блокади як особами, так і автотранспортними засобами, що відбуваються в різних місцях по всій Канаді, та постійні погрози протидіяти заходам щодо зняття блокад, зокрема



силою, які здійснюються в поєднанні з діяльністю, спрямованою на погрозу чи застосування актів серйозного насильства проти осіб чи майна, включаючи критично важливу інфраструктуру, з метою досягнення політичної чи ідеологічної мети в Канаді; негативний вплив на канадську економіку, яка відновлюється після пандемії, відомої як коронавірусна хвороба 2019 року (COVID-19), та загрози її економічній безпеці, що виникають унаслідок блокування критичної інфраструктури, включаючи торговельні коридори та міжнародні пункти перетину кордону; негативні наслідки блокад для відносин Канади з її торговельними партнерами, включаючи Сполучені Штати (США), які завдають шкоди інтересам Канади; збій у ланцюжку розподілу та доступності товарів, послуг та ресурсів першої необхідності, спричинений існуючими блокадами, та ризик того, що цей збій продовжуватиметься, оскільки блокади триватимуть та зростатимуть їхня кількість, а також потенційне зростання рівня заворушень та насильства, що ще більше загрожуватиме безпеці канадців [345].

Закон про надзвичайні ситуації дозволяє федеральному уряду запроваджувати «спеціальні тимчасові заходи для забезпечення безпеки під час надзвичайних ситуацій національного масштабу та вносити у зв'язку з цим зміни до інших законів». Цей закон визначає чотири типи надзвичайних ситуацій, які відповідають зазначеному порогу:

1) надзвичайні ситуації у сфері суспільного добробуту зазвичай стосуються масштабної «небезпеки для життя чи майна, соціальних потрясінь або порушення постачання життєво важливих товарів, послуг чи ресурсів», спричинених стихійними лихами, захворюваннями людей, тварин чи рослин, аваріями або забрудненням;

2) надзвичайні ситуації у сфері громадського порядку в широкому значенні стосуються обставин, спричинених загрозами національній безпеці (наприклад, шпигунством, саботажем, діяльністю в Канаді або пов'язаною з

нею діяльністю, спрямованою на підтримку загрози чи застосування серйозного насильства в Канаді або за її межами);

3) міжнародні надзвичайні ситуації пов'язані з обставинами, «що стосуються Канади та однієї або кількох інших країн і виникають унаслідок актів залякування чи примусу або реального чи неминучого застосування серйозної сили чи насильства»;

4) надзвичайні воєнні ситуації стосуються обставин «війни чи іншого збройного конфлікту, реального чи неминучого, за участю Канади або будь-якого з її союзників» [333].

Крім того, у прокламації визначено шість видів тимчасових заходів, які можуть бути необхідними для вирішення надзвичайної ситуації в галузі громадського порядку: 1) заходи щодо регулювання або заборони будь-яких публічних зібрань, окрім законної агітації, протесту чи незгоди, які обґрунтовано можуть призвести до порушення громадського порядку, або проїзду до, з або в межах будь-якої визначеної території, щодо регулювання або заборони використання визначеного майна, включаючи товари, що використовуються під час блокади, та щодо визначення та забезпечення безпеки охоронюваних місць, включаючи критично важливу інфраструктуру; 2) заходи щодо уповноваження або вказівки будь-якій особі надавати основні послуги такого типу, який ця особа компетентна надавати, включаючи послуги, пов'язані з видаленням, буксируванням та зберіганням будь-якого транспортного засобу, обладнання, споруди чи іншого об'єкта, що є частиною блокади будь-де в Канаді, з метою пом'якшення впливу блокад на громадську та економічну безпеку Канади, включаючи заходи щодо визначення цих основних послуг та осіб, компетентних їх надавати, та надання розумної компенсації за надані послуги; 3) заходи щодо уповноваження або вказівки будь-якій особі надавати необхідні послуги для пом'якшення наслідків блокади, включаючи заходи щодо регулювання або заборони використання майна для фінансування або підтримки блокади,

вимога до будь-якої краудфандингової платформи та платіжного процесора повідомляти про певні транзакції до Центру аналізу фінансових транзакцій і звітів Канади та вимога до будь-якого постачальника фінансових послуг визначати, чи володіє він або контролює майно, що належить особі, яка бере участь у блокаді; 4) заходи щодо уповноваження Королівської канадської кінної поліції (RCMP) забезпечувати виконання муніципальних та провінційних законів шляхом включення шляхом посилення; 5) накладення штрафів або позбавлення волі за порушення будь-якого наказу чи постанови, виданої відповідно до розділу 19 Закону про надзвичайні ситуації; 6) інші тимчасові заходи, дозволені відповідно до розділу 19 Закону про надзвичайні ситуації, які ще не відомі [345].

Що ж стосується безпосередньо порушеної в роботі проблематики, то формування та реалізація державної політики в умовах надзвичайного стану відбуваються в межах жорсткого конституційного контролю, зокрема через обов'язкову відповідність заходів положенням Canadian Charter of Rights and Freedoms. Це означає, що навіть за умов розширення повноважень федерального уряду будь-які обмеження прав і свобод мають відповідати принципам необхідності, розумності та пропорційності. Як і в США, федеративний характер держави означає, що первинна відповідальність за подолання більшості надзвичайних ситуацій покладається на уряди провінцій і територій, тоді як федеральний рівень втручається лише у випадках, коли ситуація виходить за межі їхніх можливостей або має загальнонаціональний характер. Канадська практика демонструє прагнення зберігати баланс між безпекою та правами людини навіть у кризових умовах, що особливо виявилось під час застосування закону 2022 року за ініціативи уряду на чолі з Дж. Трюдо. У цьому випадку надзвичайний режим було використано для реагування на блокування транспортної інфраструктури, але його дія була обмежена в часі та скасована після стабілізації ситуації, що підтвердило функціонування механізму стримувань і противаг.

Переходячи до аналізу досвіду країн Європи, передусім відмітимо країну-сусіда Польську Республіку. Регулювання режиму надзвичайного стану в Польщі є дещо схожим до України. Так, згідно з положеннями Закону, створеного відповідно до статті 230 Конституції, президент може оголошувати надзвичайний стан на термін не більше 90 днів, хоча – у обґрунтованих випадках – цей термін може бути продовжено ще на 60 днів. Крім того, відповідно до статті 7 Закону про надзвичайний стан, міністр закордонних справ зобов'язаний офіційно повідомити про цей факт Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй та Раду Європи [347].

Указ Президента повинен містити, серед іншого, інформацію щодо причини оголошення надзвичайного стану, району дії, його тривалості та перелік обмежень свобод і прав людини та громадянина. Щодо сфери його дії надзвичайний стан поширюється як на постійних, так і на тимчасових мешканців цього району. Усі обмеження застосовуються до юридичних осіб та організаційних одиниць без статусу юридичної особи, які мають зареєстрований офіс або ведуть діяльність на території, що постраждала від надзвичайного стану. Згідно із законодавчими положеннями, масштаб та обсяг цих обмежень повинні бути пропорційними рівню загрози, що спричинила оголошення надзвичайного стану. Серед численних обмежень, які можуть бути накладені на громадян у районах, де діє надзвичайний стан, є, наприклад, заборона на проведення зібрань (за винятком релігійних церемоній, а також зібрань, організованих державними або місцевими органами влади), реєстрація нових об'єднань чи політичних партій та призупинення діяльності наявних. Під час надзвичайного стану також може застосовуватися превентивна цензура, наприклад, до друкованих видань, радіо, телебачення та інтернет-трансляцій. Також можливі перевірки пошти, посилок і кореспонденції [347].

Одним з прикладів запровадження надзвичайного стану Польщі було те, що 2 вересня 2021 року Президент Республіки Польща Анджей Дуда,

відповідно до статті 230 пункту 1 Конституції Республіки Польща та статті 3 Закону про надзвичайний стан, видав розпорядження про запровадження 30-денного надзвичайного стану в деяких частинах Підляського та Люблінського воєводств. Розпорядження було видано на прохання Ради Міністрів від 31 серпня 2021 року. У прикордонній зоні з Білоруссю, включаючи частини Підляського та Люблінського воєводств, оголошено надзвичайний стан. Зона охоплюватиме 115 міст Підляського воєводства та 68 міст Люблінського воєводства. Після публікації Президентського розпорядження розпочалася процедура видання Радою Міністрів імплементаційного розпорядження. У розпорядженні Рада Міністрів, діючи в межах обмежень, викладених у Президентському розпорядженні, які можуть бути запроваджені відповідно до Закону від 21 червня 2002 року про надзвичайний стан, визначає сферу їх застосування та порядок їх реалізації [344]. Запроваджені обмеження включають: призупинення права організовувати публічні зібрання на території, що охоплюється надзвичайним станом; призупинення права організовувати масові, мистецькі та розважальні заходи; обов'язок носити при собі посвідчення особи або інший документ, що посвідчує особу; заборону на перебування на території, що охоплюється надзвичайним станом, 24 години на добу, за винятками, зазначеними в нормативних актах (це не поширюватиметься, серед іншого, на осіб, які постійно проживають на цій території); заборону на запис, відеозапис та фотографування об'єктів та територій, що складають прикордонну інфраструктуру, включаючи зображення співробітників Прикордонної служби, поліції та військовослужбовців; обмежений доступ до публічної інформації щодо діяльності, що здійснюється на території, що охоплюється надзвичайним станом, пов'язаної з охороною державного кордону та запобіганням і протидією незаконній міграції [344].

Таким чином, специфіка державної політики Польщі в умовах правового режиму надзвичайного стану визначаються чітким

конституційним регулюванням і процедурною визначеністю. По-перше, Конституція Польщі передбачає три види особливих правових режимів і встановлює вичерпні підстави, строки та порядок їх запровадження, що унеможлиблює довільне розширення повноважень влади. По-друге, ключова роль у реалізації політики належить виконавчій владі, однак із збереженням парламентського контролю, зокрема права Сейму скасувати відповідне рішення. По-третє, обмеження прав і свобод допускаються лише в межах необхідності та пропорційності, а окремі конституційні гарантії залишаються недоторканими навіть під час надзвичайного стану.

Крім Польщі, варто розглянути досвід Німеччини та Франції як найближчих партнерів України. Так, характеризуючи досвід Німеччини, слід зазначити, що Основний закон не містить прямої норми про надзвичайний стан. Водночас у німецькому праві діє комплекс так званих законів про надзвичайний стан, які визначають правові механізми реагування на стихійні лиха та інші кризові ситуації. Вони передбачають можливість оперативнішого ухвалення рішень і нормативних актів. За таких умов допускається тимчасове обмеження окремих громадянських свобод. Однак засадничо навіть у період надзвичайних обставин не можуть бути призупинені принцип поділу влади та дія Основного закону, оскільки фундамент демократичної держави підлягає безумовному збереженню [335]. У Федеративній Республіці Німеччина 16 земель (Länder) несуть основну відповідальність за реагування на надзвичайні ситуації. З юридичної точки зору вони є ключовими суб'єктами публічної влади, відповідальними за захист населення від небезпек і стихійних лих. Саме тому федеральний уряд Німеччини регулярно проводить консультації з прем'єр-міністрами земель щодо заходів протидії поширенню COVID-19. Для забезпечення ефективного реагування землі можуть оголошувати режим «стихійного лиха». Кожна з них має власне законодавство у сфері боротьби зі стихійними лихами та цивільного захисту, яке, однак, незначною мірою відрізняється між собою.

Метою цих законів є впорядкування управлінських процесів в особливих умовах, щоб органи влади та служби екстреної допомоги, зокрема пожежна служба, Червоний Хрест і Федеральне агентство технічної допомоги (THW), могли діяти оперативно та скоординовано [329].

Особливості державної політики Німеччини в умовах правового режиму надзвичайного стану визначаються конституційною обмеженістю надзвичайних повноважень і федеративною структурою держави. По-перше, Основним законом Федеративної Республіки Німеччина не передбачено єдиного універсального режиму надзвичайного стану, натомість закріплено кілька спеціальних режимів із чітко визначеними підставами та процедурами, що запобігає концентрації влади поза конституційними межами. По-друге, ключову роль у реагуванні на більшість криз відіграють землі, тоді як федеральний рівень забезпечує координацію та нормативну єдність, що відображає принцип кооперативного федералізму. По-третє, навіть у надзвичайних умовах зберігаються принцип поділу влади, парламентський контроль і судовий нагляд, а основні права та конституційне ядро демократичного ладу не можуть бути скасовані. Таким чином, німецька модель поєднує оперативність реагування із жорсткими правовими гарантіями.

З 2015 року надзвичайний стан став частиною повсякденного життя французів, надаючи адміністративним органам виняткові повноваження для боротьби зі серйозними загрозами. Через терористичні та пов'язані зі здоров'ям загрози місцеві та національні адміністрації протягом кількох років перебувають під тиском щодо забезпечення безпеки країни та повинні постійно адаптуватися для реагування на надзвичайні ситуації та вживати необхідних заходів [320]. Французька Конституція передбачає два режими, що застосовуються в разі серйозної кризи, а саме надання виняткових повноважень Президенту Республіки відповідно до статті 16 та запровадження стану облоги згідно зі статтею 36, однак прямо не містить

положень про надзвичайний стан. Відповідно до статті 16 Конституції, «коли інституції Республіки, незалежність нації, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань перебувають під серйозною та безпосередньою загрозою, а також коли порушується нормальне функціонування конституційних органів державної влади, Президент Республіки вживає заходів, необхідних за цих обставин, після офіційних консультацій з Прем'єр-міністром, головами палат Парламенту та Конституційною радою». Згідно зі статтею 36, Рада міністрів може оголосити стан облоги, проте його продовження понад дванадцять днів потребує дозволу Парламенту. Після внесення урядом проєкту конституційного закону про захист нації Парламент розпочав обговорення питання включення режиму надзвичайного стану до Конституції. Текст, ухвалений у першому читанні Національними зборами 10 лютого 2016 року, передбачав, зокрема, конституціоналізацію надзвичайного стану, з якого випливали б нові поліцейські повноваження, такі як затримання особи під час адміністративного обшуку або можливість перевірки документів без необхідності обґрунтування конкретних обставин [340]. У межах представленої в роботі проблематики зауважимо, що специфіка державної політики Франції в умовах правового режиму надзвичайного стану обумовлена централізованим характером державного управління та домінуючою роллю виконавчої влади. Конституція Франції 1958 року передбачає механізми концентрації повноважень у президента та уряду в разі серйозної загрози державним інститутам чи безпеці країни, зокрема через застосування статті 16 та спеціального законодавства про надзвичайний стан 1955 року. У таких умовах посилюється роль Міністерства внутрішніх справ і префектів як представників центральної влади, які отримують розширені адміністративні повноваження щодо обмеження пересування, заборони зібрань та проведення превентивних заходів безпеки. Практична реалізація цієї моделі виявилася після терористичних атак 2015 року за президентства



Франсуа Олланда, коли надзвичайний стан було запроваджено на загальнонаціональному рівні. Водночас формування та реалізація державної політики в надзвичайних умовах у Франції супроводжується збереженням судового контролю, зокрема з боку Конституційної ради Франції та адміністративних судів, хоча пріоритет надається оперативності реагування. Характерною рисою є тенденція до інтеграції частини надзвичайних заходів у звичайне законодавство після завершення кризового періоду, що посилює довгострокову безпекову спроможність держави, але водночас актуалізує дискусії щодо балансу між забезпеченням публічної безпеки та гарантіями громадянських свобод.

Отже, здійснений у роботі аналіз дає змогу виокремити такі аспекти позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану:

- по-перше, механізми функціонування надзвичайного стану не існують поза конституційною системою, адже вони структурно вбудовані в неї через Конституцію, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду (досвід США);

- по-друге, на законодавчому рівні надзвичайні повноваження різних органів державної влади максимально деталізовано, що дозволяє оптимізувати процеси управління та попередити дублювання повноважень (США, Канада);

- по-третє, парламентський і судовий контроль у низці держав не залежить від політичної волі більшості, а в умовах надзвичайного стану такі механізми запускаються автоматично (строки перегляду, обов'язкові звіти, спеціальні комітети);

- по-четверте, надзвичайний режим не означає «конституційної паузи», що критично важливо для повернення до нормального функціонування держави, зокрема в повоєнний період;

- по-п'яте, будь-які обмеження прав, свобод та інтересів людини повинні відповідати принципам необхідності, розумності й пропорційності;
- по-шосте, наявність чіткої процедурної визначеності, наприклад у Конституції Польщі, яка встановлює вичерпний перелік видів особливих режимів, їхні підстави, строки та порядок запровадження, що своєю чергою запобігає дискреції влади.

## **5.2. Проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та шляхи їх розв'язання**

Запровадження правового режиму надзвичайного стану обумовлене настанням виняткових подій, які мають неабиякі наслідки для суспільства, а тому реакція на них з боку держави потребує особливого підходу, що породжує певні проблеми у формуванні та реалізації державної політики. Розглядаючи механізм державного управління в надзвичайних обставинах, Д. Д. Стоянович зазначає, що наявність інституту надзвичайних обставин зазвичай зумовлена виникненням різноманітних надзвичайних обставин: надзвичайні явища та пригоди природного, техногенного характеру, соціально-політичні, кримінальні події, що вимагають тимчасової зміни правового статусу органів публічного управління, а також суб'єктів правовідносин, а отже, встановлення своєрідних режимів діяльності, обмеженість окремих прав і свобод громадян з метою унормувати обстановку в окремому регіоні та в державі загалом [273, с. 77]. Особливий акцент дослідник робить на правовій складовій державної політики в надзвичайних обставинах. Фахівець зауважує, що детальне вивчення цього питання дозволяє конкретизувати і більш поглиблено дослідити питання в сучасному суспільстві, що стосуються безпосередньо надзвичайних

обставин, які викликають введення режиму надзвичайного стану в країні, а також спільної діяльності спеціальних підрозділів та органів в умовах надзвичайних обставин у разі виникнення масових заворушень, терористичних актів, масштабних надзвичайних явищ, які становлять небезпеку для життя та здоров'я людей [273, с. 77]. Д. Д. Стоянович цілком слушно наголошує на тому, що будь-яка сфера суспільних відносин вимагає належного правового регулювання, що полягає в потребі балансу упорядкування зазначених відносин та координації діяльності для набуття реального соціального блага. Завдяки праву діяльність суб'єктів правовідносин підпорядкована регулюючому впливу, що забезпечує реалізацію фундаментальної мети публічного управління – упорядкуванню суспільних відносин. Сучасний стан національної безпеки та загроза виникнення надзвичайних обставин вимагає від органів публічної влади якісної та послідовної реалізації правових норм, серед яких чільне місце посідають правові норми надзвичайного законодавства. В умовах підвищення рівня внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці в державі важливе значення відіграє нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності органів публічного управління в особливих надзвичайних умовах [273, с. 77]. Водночас саме цей аспект, тобто нормативно-правове регулювання здійснення державної політики в надзвичайних обставинах, згідно з твердженням дослідника, має низку проблем, які необхідно усувати. С. А. Трофімов, досліджуючи правовий режим надзвичайного стану, зазначає, що останній є специфічним порядком діяльності уповноважених суб'єктів у різних сферах. Він установлюється на законодавчому й підзаконному рівнях з метою запровадження додаткових заходів задля підтримання належного рівня суспільного й державного стану. Такі режими спеціально призначені для відвернення можливих негативних наслідків і якомога швидшої нормалізації суспільних правовідносин. Дослідник зауважує, що сьогодні в Україні існує низка проблем, зокрема законодавчих,

щодо здійснення державної політики в умовах надзвичайного стану [284].

О. Г. Барило, аналізуючи питання державного управління, окрему увагу звертає на проблематику його здійснення під час надзвичайного стану. Науковець зазначає, що в надзвичайній ситуації посадові особи органів державного управління вимушені діяти в умовах часткової невизначеності інформації та високої динаміки змін у процесах, що відбуваються [21, с. 122].

Однак навіть у такій ситуації, наголошує дослідник, слід прагнути до отримання якомога більшого обсягу достовірної первинної інформації, зібраної на початковому етапі реагування на надзвичайну ситуацію. У такому разі рішення й дії будуть більш точними й адекватними ситуації. Основні вимоги до управлінської інформації, що забезпечують результативність управлінських рішень, навіть за умов надзвичайних обставин, є такими: актуальність, достовірність, повнота, достатність, якість, доступність, узгодженість, системність. Причому повнота інформації забезпечує як аналіз й оцінку обстановки, так і подальше прийняття обґрунтованого управлінського рішення, а її якість має бути відображена в рішенні у вигляді механізму переведення управлінської ситуації з одного стану в інший, що забезпечує її зрозумілість як для тих, хто приймає рішення, так і для безпосередніх виконавців цих рішень [21, с. 122].

О. П. Євсюков присвячує увагу проблематиці державного управління в мовах запровадження надзвичайних ситуації. Науковець зазначає, що серед наявних небезпек в Україні основними є природні й техногенні. Маючи стійкий характер і торкаючись, як правило, національних інтересів, вони породжують низку інших загроз у важливих сферах життєдіяльності країни й ускладнюють таким чином вирішення гострих проблем як на державному, так і на регіональному рівнях. Характер і масштаб природно-техногенних загроз національній безпеці України засвідчує, що її ступінь не може бути достатнім, якщо на державному рівні не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних

ситуацій та їх наслідків [72, с. 263]. О. П. Євсюков зауважує, що надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя, а отже, взаємовідносини в таких випадках регулюються значною кількістю законодавчих актів. Проте відсутність чіткої єдиної концепції у сфері цивільного захисту призвела до того, що кожне нове керівництво державною системою захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і спеціально уповноважений центральний орган з питань надзвичайних ситуацій (а зміна відбувається досить часто) реалізує суто своє бачення щодо організації даної системи. Тому проблема природно-техногенної безпеки вимагає невідкладного вироблення цілісної державної політики у сфері безпеки життєдіяльності, а також створення досконалих механізмів її реалізації [72, с. 263–264]. С. П. Потеряйко, висвітлюючи питання державного управління цивільним захистом, стверджує, що серед загроз забезпеченню сталого розвитку держави є надзвичайні ситуації (НС), зокрема стихійні лиха, техногенні катастрофи, терористичні та диверсійні акти, регіональні конфлікти із застосуванням військової сили. Їх ігнорування в нинішніх умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни [208, с. 104]. Учений наголошує, що результатами практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема в частині провадження заходів із запобігання НС та ефективного реагування на них, свідчать про те, що вони частіше не повною мірою відповідають вимогам сьогодення щодо забезпечення необхідного рівня безпеки населення. Отже, підсумовує С. П. Потеряйко, виявлення проблемних питань державного управління ЦЗ щодо забезпечення державної безпеки України є наразі актуальним науковим завданням [208, с. 104].

Водночас А. В. Терент'єва у своїх наукових напрацюваннях, присвячених державному управлінню суспільними справами в надзвичайних умовах, зазначає, що проблеми ефективного й адекватного захисту

населення, яке постраждало внаслідок надзвичайних ситуацій, є одним з актуальних завдань цивільного захисту, що зумовлено двома причинними факторами: по-перше, зростанням частоти та складності НС, по-друге, виникненням нових типів НС, зокрема соціально-політичного характеру, що потребує особливого характеру організації процесу ліквідації наслідків НС [279]. Державні службовці й особи, які приймають політичні рішення, підкреслює А. В. Терент'єва, змушені визнати той факт, що конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Пошук і порятунок людей у разі катастроф і НС зі значною кількістю постраждалих (витоки нафти й особливо небезпечних хімічних речовин, непоодинокі випадки терористичних актів) становлять 80 % від усієї кількості випадків, тому ліквідація їх наслідків відбувається відповідно до заздалегідь розроблених принципів та алгоритмів. Кризові ситуації вимагають з їх боку послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної довіри та цілісності управлінських механізмів, тоді як надзвичайні ситуації можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити масштаби збитків для людей, їх власності та навколишнього середовища [279]. Дослідниця цілком слушно звертає увагу на той факт, що НС легко перетворюються у політичні кризи та своєю чергою в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль на розвитком подій [279].

О. І. Крюков та П. П. Махортов стверджують, що в механізмі забезпечення національної безпеки вирішальна роль належить державі та її управлінським структурам. Причому забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях має ґрунтуватися на чіткому розмежуванні повноважень між органами управління, які належать до різних організаційних системам держави. Специфіка досліджуваної сфери суспільних відносин, на думку фахівців, полягає в тому, що в діяльності щодо забезпечення безпеки населення і територій від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, а також у галузі забезпечення пожежної безпеки та загальної

безпеки громадян у системі державного управління від органів влади вимагається високий ступінь професіоналізму та компетентності, оскільки від їх ефективних дій часом залежить не лише безпека кожного громадянина, а й безпека держави загалом. Науковці переконані, що в сучасних умовах наявна в Україні система забезпечення національної та регіональної безпеки, передусім у природно-техногенній, екологічній і військовій сферах, ще недостатньо ефективно розв'язує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави, адже вона наразі не є цілісною, достатньою, раціонально організованою та ефективно керованою. Крім того, на думку дослідників, вкрай важливо, що ця складова загальної системи забезпечення національної безпеки функціонує переважно в оперативному режимі. У такому ж по суті режимі реагування працюють і всі органи, що забезпечують національну безпеку [124, с. 397]. О. О. Касьян, акцентуючи увагу на проблематиці управління ризиками, які несуть у собі стихійні лиха, зазначає, що наразі бракує досліджень, які комплексно висвітлюють структурні особливості організацій, що займаються ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, і розкривають важливість інтеграції публічного управління в ці процеси. І це при тому, що існує низка проблем здійснення державної політики в цій сфері, зокрема на рівні координації між різними організаціями, залученими до реагування на надзвичайні події [96, с. 351].

Отже, наведені вище дослідницькі позиції досить переконливо свідчать про те, що наявний на сьогодні механізм формування та реалізації державної політики за наявності надзвичайних обставин, зокрема в умовах запровадження режиму надзвичайного стану, має низку проблемних аспектів, які негативним чином позначають і на якості системи цивільного захисту України, і на ефективності здійснення державної політики в інших сферах суспільного життя. До ключових проблем слід віднести такі:

- 1) специфіка сутнісного змісту, характеру ситуацій й обставин, унаслідок яких запроваджується правовий режим надзвичайного стану.

Зазначений правовий режим запроваджується внаслідок настання надзвичайних ситуацій. Згідно з чинним законодавством, надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, значної кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [103]. Н. Р. Малишева зазначає, що надзвичайна ситуація – це стан окремої території чи об'єкта господарювання, що характеризується порушенням нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до загибелі людей, значних матеріальних втрат, істотного погіршення стану навколишнього природного середовища [137]. А. В. Басов, досліджуючи поняття надзвичайної ситуації, зазначає, що в наукових дослідженнях і в чинному законодавстві використовуються різноманітні поняття для визначення надзвичайних ситуацій. Дослідник наголошує, що відсутність єдиного підходу до визначення вказаного поняття серед вчених, правотворців та правозастосовників створює певні перешкоди на шляху розробки єдиного, ефективно діючого адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки в розглянутих умовах [22, с. 95].

А. В. Басов акцентує увагу на тому, що на сьогодні майже в усіх нормативно-правових актах і наукових дослідженнях, що присвячені цьому питанню, надзвичайні ситуації визначено як певну обстановку, що створює загрозу або завдала певних збитків суспільству, природному середовищу й



державі загалом. Проте більшість авторських підходів і заснованих на їх тезах визначень характеризують НС лише як тимчасове негативне явище, наслідки якого вже виникли або можуть виникнути. Однак, справедливо відмічає А. В. Басов, цього недостатньо. Дослідження поняття надзвичайної ситуації як юридичної категорії свідчить, що нормативно-правові акти визначають лише ті ознаки й елементи НС, на які держава може зреагувати та ліквідувати швидко та оперативно. Однак зовсім не враховуються наслідки, що спричинить НС у майбутньому, як та чи інша НС позначиться на суспільстві в майбутньому, на здоров'ї населення, на суспільних відносинах тощо. З огляду на зазначене, дослідник пропонує надзвичайною ситуацією вважати обстановку, що виникла на певній території та склалася в результаті небезпечного природного, техногенного або соціально-політичного явища і характеризуються ускладненням життя суспільства на певний час, створює загрозу життєво важливим інтересам особистості та держави загалом і може тягнути за собою суттєві зміни в житті в суспільстві, зміну державного устрою, конституційного строю, форми правління, значну кількість людських жертв, шкоду оточуючому природному середовищу, і для ліквідації якої необхідне застосування особливих заходів правового, економічного, організаційного характеру [22, с. 95]. З викладеного випливає, що надзвичайна ситуація – це завжди виклик для держави та суспільства, оскільки вона становить масштабну й суттєву загрозу основоположним соціальним цінностям, правам та інтересам широкого кола індивідуальних і колективних суб'єктів, зокрема й інтересам держави та суспільства загалом. Надзвичайні ситуації порушують звичайний порядок і ритм життя та вимагають відповідної мобілізації зусиль і ресурсів для протидії негативному, руйнівному впливу подій, що становлять зміст зазначеної ситуації, а також задля подолання їх небезпечних наслідків. У випадку, коли надзвичайна ситуація має винятковий рівень загрози, характеризується великими масштабами й особливо небезпечними наслідками,

запроваджується режим надзвичайного стану. У чинному законодавстві окреслені умови, за наявності яких може бути впроваджений надзвичайний стан. Однак проблема полягає в тому, що, окреслюючи умови можливого введення зазначеного правового режиму, держава не може точно спрогнозувати чи передбачити характер і зміст, масштаби й наслідки надзвичайної ситуації, а отже, її політика щодо протидії таким ситуаціям, а також здійснення державної політики в інших сферах і галузях суспільного життя у зв'язку із надзвичайними обставинами та запровадженням відповідного правового режиму мають лише орієнтовний і зазвичай шаблонний характер, тобто спираються на сформульований завчасно алгоритм дій, який не враховує специфіку нагальних потреб. Ситуація ускладнена ще й тим, що в низці випадків наявні цільові програми, які функціонують і реалізуються у звичайних умовах суспільного життя, припиняють свою дію, а отже, порушується певний усталений курс здійснення державної політики, з'являються елементи невизначеності та дестабілізації. З огляду на зазначене, особливого значення набуває питання прогнозування ризиків і можливих наслідків настання певних надзвичайних ситуацій. З цього приводу слушно зазначають І. В. Курта, А. Е. Лагун, Н. П. Кухарська, що вплив надзвичайних ситуацій на життя людей завжди вивчали і аналізували різні організації у світі. Оскільки досить часто виникає ситуація, коли кількість надзвичайних випадків залишається майже незмінною, а кількість постраждалих у них зростає, то необхідно комплексно аналізувати загрози природній безпеці. На основі проведеного аналізу потрібно розробляти заходи із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, зменшення можливих людських і матеріальних втрат. Оцінка ризику виникнення надзвичайних ситуацій, відмічають фахівці, потрібна для визначення вразливих небезпечних місць, у яких планують та здійснюють запобіжні заходи щодо виникнення надзвичайних ситуацій, а також накопичують необхідні засоби та ресурси для зменшення втрат під час

ліквідації надзвичайних ситуацій [130, с. 33]. У сучасних умовах суспільного розвитку, стверджують науковці, через виклики глобалізації, пандемію коронавірусної інфекції та інші чинники важливим є питання захисту від надзвичайних ситуацій, які можуть виникнути в будь-який час і в будь-якому місці. Тому необхідно не лише забезпечувати ліквідацію наслідків таких ситуацій, а й ефективно запобігати їм шляхом використання оптимізаційних алгоритмів [130, с. 33]. Слід погодитися з дослідниками стосовно того, що прогнозування ризиків настання надзвичайних ситуацій та управління такими ризиками є обов'язковим і вкрай необхідним елементом механізму цивільного захисту населення, а також фактором, що впливає на формування державної політики в основних галузях національного господарства. Змістовний і ретельний підхід до оцінки ризиків надзвичайних ситуацій та їх наслідків дозволяє більш гнучко підходити до формування державної політики, а саме будувати її таким чином, щоб у випадку виникнення зазначеної ситуації та запровадження у зв'язку з цим режиму надзвичайного стану, держава могла ефективно й оперативно відреагувати на неї, належним чином відповісти на очікування та запити населення в таких обставинах.

Слід погодитися з позицією, яку наводить Н. В. Григоренко. Досліджуючи надзвичайні ситуації як явище та здійснення державної політики у випадку їх настання, фахівець зазначає, що вона (надзвичайна ситуація) є синтетичним поняттям, що включає безліч різноманітних елементів (негативний фактор, умови, наслідки, обстановка, збитки тощо) які своєю чергою також поділяються на частини. Надзвичайна ситуація нерозривно пов'язана з певною соціальною та економічною системами, оскільки оголошення ситуації як надзвичайної залежить не лише від її класифікації та критеріїв, а й від специфіки функціонування в цій сфері соціальних груп, діючих у них соціальних норм, традицій, соціальних та економічних відносин. Також зазначимо, що економічна сутність надзвичайних ситуацій виявляється в істотному впливі на економічні

відносини і інфраструктуру, реалізацію стратегій і програм економічного розвитку. Соціальна сутність надзвичайних ситуацій полягає в тому, що в ній формуються стійкі очікування постраждалих людей стосовно суб'єктів, які відповідають за попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій. Такими суб'єктами зазвичай є органи публічного управління [50, с. 396–397].

З огляду на зазначене, Н. В. Григоренко слушно зауважує, що вони мають планувати власні дії, ураховуючи очікування постраждалого населення, забезпечуючи належний цивільний і соціально-економічний захист населення як у нормальних, так і в надзвичайних ситуаціях. Причому якщо в нормальних ситуаціях до об'єктів цивільного захисту відноситься все населення певної адміністративно-територіальної одиниці, то в умовах надзвичайних ситуацій такими об'єктами можуть бути: все постраждале населення, окремі групи і верстви населення, які найбільше постраждали унаслідок ситуації; соціально вразливі групи населення (багатодітні сім'ї, інваліди, діти-сироти, малозабезпечені тощо). Зазначене обумовлює необхідність розвитку системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту, які дозволять задовольнити нагальні потреби громадян до, під час та після виникнення надзвичайних ситуацій [50, с. 397];

2) недоліки в чинному законодавстві. Запровадження правового режиму надзвичайного стану є відповідальним і доволі серйозним за своїми наслідками рішенням, яке супроводжується застосуванням певних обмежень і заборон для населення, а отже, вкрай важливо, щоб цей режим чітко та детально був регламентований нормами чинного законодавства. Слід погодитися із правниками щодо того, що наразі чинне українське підґрунтя в досліджуваній сфері має певні прогалини. Так, Д. Д. Стоянович констатує, що сьогодні в Україні немає чіткої нормативно-правової бази у сфері регулювання відносин у період обставин надзвичайного характеру, яка була б повністю взаємоузгоджена та відповідала сучасним вимогам Конституції України, що своєю чергою порушує значну кількість питань під час

застосування відповідних правових норм суб'єктами управління, оскільки діючі сьогодні нормативні акти тією чи іншою мірою містять суперечності й прогалини [273, с. 77]. Фахівець наголошує на необхідності постійного вдосконалення нормативно-правової бази в діяльності органів публічної влади, що пов'язано зі змінами власне надзвичайних обставин, появою нових небезпек і загроз, розвитком організаційної основи структур управління та діяльності сил, що залучаються до ліквідації наслідків [273, с. 77]. Ми повною мірою підтримуємо позицію дослідників, які акцентують увагу на необхідності вдосконалення українського законодавства з питань запровадження та виконання правового режиму надзвичайного стану, зокрема з метою поліпшення якості й ефективності реалізації державної політики в умовах дії цього стану слід звернути увагу на такі аспекти:

– чітке розмежування суміжних понять «правовий режим надзвичайного стану» та «надзвичайна ситуація». Остання є підставою для запровадження режиму надзвичайного стану, однак характері і масштаби небезпеки такої ситуації має бути винятковим, що породжує необхідність введення відповідного стану, за якого можливе застосування низки обмежень, потрібних для ефективного забезпечення цивільного захисту населення, підтримки стабільності суспільного життя й усунення відповідної небезпеки та її негативних наслідків. Однак практика здійснення державної політики в нашій державі щодо реагування на відповідні загрози і виклики свідчить про те, що влада може вдаватися до застосування відповідних обмежень, оминаючи запровадження надзвичайного стану, як це відбувалося в період протидії пандемії коронавірусної хвороби. Очевидно, що такий підхід обумовлений, зокрема, тим, що чинне законодавство не є достатньо чітким та змістовним у цьому питанні. Необхідно провести конкретну межу між режимом надзвичайної ситуації та правовим режимом надзвичайного стану, зокрема в частині запровадження відповідних обмежень. У цьому контексті доцільно звернути увагу на такий нюанс, як можливість

запровадження обмежень, передбачених законодавством про правовий режим надзвичайного стану, до введення цього режиму. На нашу думку, така можливість може бути передбачена в разі, коли цього гостро вимагають об'єктивно існуючі обставини, зокрема задля збереження життя і здоров'я населення, захисту конституційного ладу, захисту критично важливих об'єктів;

– конкретизація змісту понять, які застосовуються в законодавстві про правовий режим надзвичайного стану. Так, наприклад, у законі «Про правовий режим надзвичайного стану» в якості однієї з умов запровадження цього стану зазначаються масові терористичні акти. Однак визначення такого поняття ані в цьому законі, ані в чинному законі «Про боротьбу з тероризмом» немає. В останньому закріплено, що тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей. Терористичний акт – злочинне діяння у формі застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, відповідальність за які передбачена статтею 258 Кримінального кодексу України. У разі, коли терористична діяльність супроводжується вчиненням злочинів, передбачених статтями 112, 147, 258–260, 443, 444, а також іншими статтями Кримінального кодексу України, відповідальність за їх вчинення настає відповідно до Кримінального кодексу України [212]. Однак про масові терористичні акти в цьому нормативно-правовому акті не йдеться, як і в Кодексі цивільного захисту України. Тобто маємо в якості умови, наявність якої виправдовує запровадження правового режиму надзвичайного стану, явище, сутнісний зміст якого чітко не визначений у чинному законодавстві;

3) відсутність належного механізму взаємодії та координації органів публічної влади між собою та з інститутами громадянського суспільства. Запровадження правового режиму надзвичайного стану свідчить про екстраординарні події, що несуть суттєву загрозу проголошеним цінностям, порядку та режиму суспільного життя, і протидія яким вимагає застосування суттєвих зусиль та залучення значних ресурсів. Це обумовлює необхідність включення в процес протидії широкого кола суб'єктів (як представників публічної влади, так і громадянського суспільства), які мають відповідні можливості й інструменти для подолання наявних загроз, небезпек і труднощів. Однак реалізація цих можливостей, засобів та інструментів повинна мати вигляд не хаотичної та спорадичної діяльності, а злагодженої багатоелементної системи, в якій кожен суб'єкт виконує свою роль та несе відповідальність за чітко закріплений за ним обсяг роботи. Досягнення такої системності потребує створення чіткого та зрозумілого механізму взаємодії, яка має ґрунтуватися на відповідних правових засадах, що на сьогодні мають досить поверхневий ступінь відображення на офіційному рівні. Те ж саме стосується й законодавчих засад координації, яка є інструментом управління взаємодією, забезпечення її законності, цілеспрямованості, доцільності й ефективності;

4) прогалини в професійній підготовці кадрів. Складність формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану обумовлено ще й тим, що кадровий склад суб'єктів, які опікуються цими питаннями за своїм правовим статусом, досить часто не має належного змісту та рівня знань, умінь і навичок, необхідних для оперативного й ефективного реагування на загрози та виклики, у зв'язку з появою яких власне і введений досліджуваний правовий режим. У цьому контексті йдеться не стільки про спеціальні органи і служби, основний обсяг компетенції яких власне та пов'язаний із реагування на надзвичайні події та подолання їх небезпечних наслідків, а про інші органи публічної влади (як

центральної, так і муніципальної) та їх посадових осіб, які здійснюють управління основними галузями і сферами суспільного життя, та повинні забезпечувати їх стабільність і прогнозованість навіть у складних життєвих обставинах;

5) поверхневий і несистемний контроль. Контроль – це важливий інструмент перевірки стану системи, зокрема оцінки законності, доцільності та ефективності її функціонування. Якісний (тобто глибокий, змістовний, системний та систематичний) контроль дає змогу своєчасно виявляти проблеми, недоліки та відхилення в тій чи іншій системі, її організації та діяльності, а також вживати відповідних заходів для усунення цих проблемних питань, їх наслідків і недопущення їх повторення в майбутньому. Для того, щоб контроль був ефективним і законним, він має бути чітко врегульований нормами законодавства. Зазначене, безперечно, є слушним і для здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, яке потребує особливо ретельного спостереження. Однак чинне законодавство, на жаль, у цьому питанні є доволі поверхневим.

Підсумовуючи викладене вище, можемо дійти висновку, що сучасний стан організаційно-правового механізму здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану має низку проблем політико-правового, організаційно-управлінського, інституційного, кадрового та іншого характеру. Без вирішення цих проблемних питань досить складно забезпечити необхідний рівень законності й ефективності, стабільності та гнучкості зазначеної політики в умовах дії вище зазначеного правового режиму.

Отже, на нашу думку, основними тенденціями реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є такі:

– по-перше, орієнтація законодавства на забезпечення системної стійкості механізму публічного управління, тобто створення нормативної



моделі, здатної функціонувати в умовах кризових трансформацій без втрати керованості та правової визначеності;

– по-друге, досягнення балансу між ефективністю владного реагування та дотриманням принципу верховенства права, що передбачає чітке визначення меж повноважень, процедурних гарантій і пропорційності адміністративного втручання;

– по-третє, адміністративне законодавство має розвиватись у напрямі інституційної узгодженості й інтегрованості, забезпечуючи чіткий розподіл компетенції, належну координацію суб'єктів публічної адміністрації та уникнення дублювання повноважень у період надзвичайного стану;

– по-четверте, підвищення адаптивності правового регулювання, тобто на формування таких юридичних конструкцій, які дозволяють оперативно коригувати управлінські механізми відповідно до змін суспільної ситуації без порушення стабільності правопорядку;

– по-п'яте, забезпечення узгодженості національного адміністративного законодавства з міжнародними стандартами та зобов'язаннями держави, що сприяє збереженню її правосуб'єктності й передбачуваності в зовнішніх відносинах навіть в умовах дії особливого правового режиму.

### **5.3. Основні тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в дії умовах правового режиму надзвичайного стану**

Реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є об'єктивно зумовленим процесом, що відображає трансформацію функцій публічної влади в особливих обставинах. Надзвичайний стан змінює

характер управлінських рішень, модифікує межі дискреційних повноважень органів державної влади та актуалізує потребу в забезпеченні балансу між публічними інтересами, безпековими пріоритетами й гарантіями прав людини. У таких умовах адміністративне законодавство повинно не лише оперативно реагувати на кризові виклики, а й формувати стабільні нормативні засади функціонування механізму державного управління.

Основні тенденції його реформування виявляються в посиленні процедурної визначеності, конкретизації повноважень суб'єктів владних повноважень, розширенні інструментів координації між органами публічної адміністрації, а також у нормативному закріпленні спеціальних адміністративних режимів. Водночас зміст і спрямованість цих трансформацій не є довільними, а обумовлюються комплексом об'єктивних і суб'єктивних передумов, що впливають на процес реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану. Саме тому визначення тенденцій реформування адміністративного законодавства потребує врахування чинників, які детермінують характер і межі правового регулювання, визначають інтенсивність змін та формують специфіку правозастосовної практики у відповідний особливий період.

Чинник – це умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис [39, с.1601]. В. Д. Бакуменко, розглядаючи чинники прийняття державно-управлінських рішень, визначив їх як ті аспекти, що виникають у процесі управління у зв'язку з проблемою вибору подальших рішень і дій [69, с.754]. Досліджуючи механізми впровадження державної політики, В. П. Садковий, С. М. Домбровська, І. М. Лопатченко, А. В. Антонов зазначають, що політика не втілюється сама по собі, навіть найпростіша вимагає багатьох зусиль для впровадження. Впровадження державної політики є складним процесом, триває роками, на різних етапах до нього залучаються різні групи акторів політики провадження державної політики. Причому якість впровадження

допомагає визначити якість власне державної політики. Зараз, зауважують В. П. Садковий та інші, дедалі більше уваги приділяють: зв'язку між успішним впровадженням і формулюванням державної політики; необхідності оцінити реалістичність впровадження державної політики з адміністративної точки зору ще на етапі розробки; тісному співробітництву між розробниками державної політики і програми та виконавцями на місцях, що допоможе легше визначити ресурсні потреби та формат програми; необхідності взаємодії та переговорів між «гравцями» (учасниками), залученими до виконання [62, с. 24]. Науковці зауважують на тому, що фаза втілення в життя – це найвідповідальніший акт усього процесу політики. Адже не кожне прийняте рішення зрештою втілюється. На практиці досить частим явищем є проблема прийняття політики без чіткого узгодження її цілей. У зв'язку з цим «втілення в життя не може бути успішним чи невдалим, якщо не порівнювати його з поставленою метою». Загалом, на думку В. П. Садкового, С. М. Домбровської, А. В. Антонова, на успішне втілення державної політики рішуче впливають три основні чинники: а) логіка політики; б) природна співпраця; в) кадрове забезпечення процесу втілення [62, с. 24]. Н. В. Бондарчук, досліджуючи основні чинники впливу на формування державної політики розвитку інноваційного потенціалу регіонів, виокремлює такі, що впливають на формування державної політики розвитку інноваційного потенціалу регіонів: 1) науково-технічний (кількість робітників; кількість патентів; питома вага наукових публікацій, що друкується в державі відносно їх загальної кількості; питома вага наукоємної продукції на експорт в загальному розмірі експорту; обсяг наукових досліджень; ступінь незалежності вітчизняної науки від сфери зовнішнього впливу; ступінь інноваційності наукових досліджень і розробок; потенційна можливість використання результатів наукових досліджень та розробок; питомі витрати, які здійснюються під час проведення наукових досліджень та розробок, модифікації та диверсифікації продукції, що виготовляється;

скорочення періоду, який відокремлює стадію дослідження та розробок від інноваційного періоду; тривалість окремих стадій циклу «дослідження – виробництво – споживання»; кількість новацій, що не дійшли до стадії винаходів, але дозволяють використовувати їх потенціал, який у ньому знаходиться). 2. Ресурсне забезпечення (обсяг ресурсів, які залучаються в господарський оборот для використання у сфері науки й наукових досліджень; грошові кошти, які використовуються для фінансування сфери наукових досліджень і розробок; частка коштів, які направляються до сфери науково-технічних розробок та інноваційної діяльності, у загальному обсязі витрат регіону; частка державних витрат на наукові розробки в загальному обсязі витрат; рівень концентрації ресурсів на найбільш перспективних з економічної точки зору напрямленнях наукових досліджень і розробок; ресурсна незалежність регіональної економіки щодо матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення наукової, проєктно-конструкторської та інноваційної діяльності; рівень концентрації наявних у регіоні ресурсів в інноваційній сфері суспільного виробництва). 3. Загальноекономічні фактори (широта й глибина виробленого в регіоні асортименту продукції; ступінь конкурентоспроможності регіональних товарів на світовому ринку; потужність і стабільність регіональної фінансової системи; частка великих вітчизняних підприємств на світовому ринку; пропорція між малими й великими підприємствами). 4. Інноваційність макросистеми (наявність вихідного науково-технічного потенціалу, що може слугувати базою інноваційного розвитку регіону; темпи відновлення основних фондів; темпи появи нових технологій; ступінь оновлення асортименту продукції, що виробляється в регіоні; ступінь застарілості використовуваного господарюючими суб'єктами виробничого апарату) [29].

Аналізуючи організаційно-правові засади реалізації державної політики у сфері оборонно-промислового комплексу, В. М. Рижих та П. П. Богуцький виокремлюють такі ключові умови, що впливають на державну політику й

обумовлюють прийняття управлінських рішень: внутрішній економічний потенціал; науково-технічний потенціал; стан інфраструктури; стан і кваліфікація трудових ресурсів; рівень управління економічним комплексом; ступінь впливу державної політики на створення конкурентного середовища; ступінь участі в міжнародній торгівлі й потоці інвестицій; якість та ефективність фінансової системи [258, с. 12]. Варте уваги твердження, яке обґрунтовує А. О. Чемерис. Досліджуючи питання розроблення і втілення державної політики, фахівець передусім враховує ресурси, які визначають цю діяльність та які, на наше переконання, також можна розглядати як чинники, оскільки наявність або відсутність цих ресурсів, їх набір, обсяги й концентрація суттєво впливають на стан реалізації відповідної державної політики. До таких ресурсів А. О. Чемерис відносить: силу (силовий примус); право (правовий ресурс); штат (людський ресурс); кошти (монетарний ресурс); інформування (когнітивний ресурс); організація (інтерактивний ресурс); консенсус (ресурс довіри); час (часовий ресурс); інфраструктура (майновий ресурс); політична підтримка («ресурс більшості») [261, с. 56].

Наведені вище дослідницькі позиції переконливо свідчать про те, що державна політика, як загалом, так і в контексті окремих сфер і галузей суспільного життя, залежить від спектру умов і факторів, які можна об'єднати в певні категорії, а саме:

1. Внутрішньодержавні – умови, визначальні фактори та рушійні сили реалізації державної політики, які формуються на тлі суспільного життя всередині країни, зумовлені внутрішніми суспільним відносинами і процесами, що відбуваються за участю громадян, інститутів публічної влади та громадянського суспільства. До цієї групи чинників належать:

1) економічні. Національна економіка – це історична система суспільного економічного відтворювання, що склалася в певних територіальних (національних) кордонах [69, с. 468]. Вона формується століттями внаслідок поглиблення суспільного поділу та кооперації праці,

ґрунтується на використанні наявних національних ресурсів і забезпечує реалізацію національних економічних інтересів цієї країни. Національна економіка характеризується певним рівнем розвитку продуктивних сил, типом економічної системи, характером суспільного відтворення, специфічним господарським механізмом, рівнем життя населення, зовнішньоекономічними зв'язками. Національна економіка країни, зауважує Т. М. Попович, є цілісним організмом, що об'єднує взаємопов'язану систему галузей, видів виробництв і територіальних комплексів. У цій системі органічно взаємодіють галузі, пов'язані з виробленням товарів (матеріальне виробництво – промисловість, сільське господарство, будівництво), і галузі, що передбачають надання послуг (нематеріальне виробництво – транспорт, зв'язок, торгівля, освіта, охорона здоров'я, культура). Природно, що співвідношення зазначених сфер і галузей, тобто структура економіки, рівень розвитку, ефективність функціонування мають значні відмінності в різних країнах. Фахівець слушно зауважує, що чим розвиненіший науково-технічний потенціал країни, тим досконалішою є система господарювання, тим краще використовуються переваги міжнародного поділу праці, тим вищі економічна та соціальна ефективність виробництва та рівень життя населення. Водночас національна економіка – це просторове поняття. Це сукупність суб'єктів економічної діяльності, розташованих на певній території, що спроможна задовольняти потреби країни й захистити її інтереси, забезпечити її господарську та політичну самостійність. Історія знає багато прикладів, коли країни мали багаті природні та людські ресурси, але не могли ними самостійно розпоряджатися, займали залежне становище у світовому господарстві, а їхня економіка деградувала внаслідок хижацького господарювання іноземних держав. У національній економіці нерозривно поєднуються виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних благ [207, с. 4]. Причому Т. М. Попович наголошує, що національна економіка прагне до стабільності, ефективності та справедливості через досягнення

таких довгострокових цілей: стабільне економічне зростання національного продукту; високий і стабільний рівень зайнятості; стабільний рівень цін; підтримка рівноважного зовнішньоторговельного балансу; гарантування економічної безпеки; підвищення якості і рівня життя населення. Такі цілі досягаються шляхом використання певних інструментів макроекономічного регулювання, до яких зараховують: фіскальну політику; монетарну політику; валютне регулювання; цінову політику; політику регулювання доходів; політику зайнятості; зовнішньоекономічну політику тощо. Загальним і кінцевим результатом функціонування національної економіки є приріст національного багатства, обсягів необхідних суспільству товарів і послуг, найбільш ефективне використання обмежених трудових і матеріальних ресурсів [207, с. 4]. Отже, економічна система – це одна із фундаментальних основ держави, організація та функціонування якої стосується задоволення значної частини ключових суспільних потреб, зокрема тих, які є об'єктивно необхідними умовами існування людини. Відповідно стан національної економіки визначає рівень суспільного добробуту, який своєю чергою значною мірою обумовлює суспільно-політичні настрої в країні, що впливають на політичну стабільність у ній. Зв'язок і взаємозалежність економіки та політики, передусім стабільності реалізації останньої, досить влучно визначає А. С. Панарін, стверджуючи, що проблематика політичної стабільності є однією з найважливіших дослідницьких проблем сучасної політичної науки. Питання політичної стабільності, підкреслює він, не виникає саме по собі – тиск середовища, як внутрішнього, так і зовнішнього, на політичну систему є тією умовою, що змушує наявну владу шукати нові способи та джерела стабілізації системи. Одним з найважливіших аспектів є визначення факторів і формування системи індикаторів, які впливають на формування політичної стабільності та дадуть змогу дати приблизну оцінку її стану. Причому особлива роль належить економічним факторам (рівню економічного розвитку, динаміці росту ВВП, соціально-економічної

нерівності тощо) впливу на політичну стабільність [191, с. 28]. Науковець зазначає, що слабкий економічний розвиток породжує політичну нестабільність [191, с. 29]. Натомість високий економічний розвиток підвищує здатність суспільства задовольняти зростаючі прагнення, а отже, зменшувати соціальну незадоволеність і зумовлену нею політичну нестабільність. Швидке економічне зростання створює нові можливості для розвитку підприємництва та відповідно нові робочі місця, спрямовує на забезпечення власного добробуту ті амбіції, які в протилежному випадку могли бути використаними в дестабілізуючій політичній системі діяльності [191, с. 29–30]. Однак, слушно зауважує дослідник, стрімкий економічний розвиток містить і детермінанти дестабілізаційних процесів, оскільки ті самі зміни, які потрібні для задоволення прагнень, мають здатність породжувати нові прагнення. Швидке економічне зростання сприяє руйнуванню традиційних суспільних груп (сім'я, клас) і збільшує кількість декласованих індивідів; сприяє виникненню груп бізнесменів, які швидко наростили капітал, але погано адаптовані й асимільовані до новосформованого ладу, претендують на політичний вплив і соціальний статус, які відповідають новому економічному становищу; підвищує соціальну мобільність, що теж підриває суспільні зв'язки та сприяє прискореній міграції із сільських районів у міста, спричиняючи зростання екстремізму; підвищує кількість людей, чий рівень життя знижується, тим самим збільшуючи розрив між багатими та бідними; потребує загального обмеження споживання заради підвищення розмірів капіталовкладень, спричиняючи цим зростання суспільного незадоволення; підвищує рівень освіти й охоплення засобами масової інформації, що призводить до зростання прагнень вище того рівня, який реально задовольнити; загострює регіональні та етнічні конфлікти через розподіл інвестицій і споживання; розширює можливості групової організації і стимулює зростання масштабів вимог, які вони висувають до чинного уряду, до таких меж, коли уряд виявляється неспроможним їх задовольнити



[191, с. 29]. Загалом, на думку науковця, підвищення якості життя та рівня добробуту більшості населення мають виражати суть як стратегії, так і тактики політики соціально-економічного розвитку країни [191, с. 32–33; 151];

2) політичні. Політичними чинниками слід вважати баланс політичних сил у країні, напруженість та умови політичної боротьби, керівні політичні ідеї, розвиненість політичних інституцій і ступінь залученості до політичного життя населення. О. В. Новакова, аналізуючи соціально-політичні чинники формування політичної участі, зазначає, що вкрай важливим фактором суспільно-політичного життя в країні є високий рівень інституціоналізованої участі в політичному житті, тоді як низький рівень цього показника досить часто пов'язаний зі зневірою в ефективності політичних партій та громадських організацій як виразників і захисників реальних інтересів громадян, відсутністю близької та зрозумілої людям ідеології, програмних цілей діяльності [180]. Дослідниця також зауважує, що суттєвою проблемою розвитку політичної активності в державі є неналежне виконання посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вимог чинного законодавства щодо забезпечення участі громадськості в прийнятті рішень; формалізація діалогу із громадськістю, недосконалість правового й адміністративного середовища для створення та функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. Зневіра людей у власних силах, звичка покладатися на зовнішні обставини перешкоджає поширенню активістських орієнтацій, а також сприяє усталеності патерналістських установок. Накопичення зазначених вище негативних тенденцій, стверджує О. В. Новакова, призвело до різкого падіння ефективності інституціональних механізмів політичної участі й підсилення неформальних, протестних форм боротьби за власні права. Саме відсутність можливостей захистити свої права в межах наявного політико-правового поля, колосальне відчуження влади вивели людей на вулиці і докорінно змінили ситуацію в країні [180]. Отже,

політичні чинники визначають інтенсивність роботи й відповідальність представників публічної влади в питанні формування та реалізації державної політики, впливають на стан і форми взаємовідносин між громадянським суспільством та владними інституціями, обумовлюють авторитет і стабільність публічно-політичного центру влади тощо;

3) правові. Право становить засновану на уявленні про справедливість міру свободи й рівності, що відображає потреби суспільного розвитку та яка сформувалася в процесі повторюваних суспільних відносин і визнається та охороняється державою [83, с. 148]. Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць, С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров визначили право як загальнообов'язковий, свідомо-вольовий, формально визначений нормативний регулятор суспільних відносин, що відповідає визнаній у суспільстві мірі справедливості, свободи й рівності, встановлений чи санкціонований державою або іншим уповноваженим суб'єктом правотворчості та забезпечується ними, включаючи можливість застосування державного примусу [277, с. 116]. Отже, право є складним комплексним явищем, яке в суто юридичному значенні слугує універсальним і, напевне, найбільш ефективним на сьогодні регулятором суспільних відносин та процесів. Найбільш чітко його регулятивна сутність простежується в позитивному праві, тобто такому, що виявляється в об'єктивній дійсності у вигляді конкретних інструментів правового регулювання (норми права, закони та підзаконні нормативно-правові акти, правовідносини, правозастосування тощо). Очевидно, що регламентуючий вплив права є обов'язковим і для сфери реалізації державної політики, підстави, порядок, межі та інші юридично значущі аспекти здійснення якої впорядковуються засобами права. Тобто право визначає середовище, правове поле, умовам, принципам і вимогам якого мають відповідати матеріальні та процедурні питання реалізація державної політики. Водночас стан реалізації державної політики досить часто є важливим індикатором проблем, недоліків і

перспектив подальшого вдосконалення та розвитку правових засад державної політики. Крім того, належна реалізація права вимагає відповідного забезпечення з боку суб'єктів публічної влади, які власне і реалізують державну політику. Є. В. Перегуда у своїх наукових пошуках значну увагу приділяє проблематиці взаємозв'язку права та політики. Правознавець зауважує, що політику визначають як сферу діяльності в соціально диференційованому суспільстві, осердям якої є відносини і дії, пов'язані з завоюванням, утриманням і використанням державної влади, участю у формуванні такої влади, у визначенні форм, завдань і змісту її діяльності. Право є системою встановлених або санкціонованих державою регулюючих суспільних відносин, загальнообов'язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечується шляхом як переконання, так і державного примусу. Отже, правові норми не лише встановлюються, а й санкціонуються. В останньому випадку вони усвідомлюються як зовнішнє стосовно держави явище. Цей аспект об'єктивується в розрізненні понять «позитивне право» (як офіційний державний інститут, виражений у чинних, забезпечених владою законах та інших юридичних актах) та «природне право» [194, с. 169]. Є. В. Перегуда наголошує, що політика, право й закон перебувають у нерозривному діалектичному взаємозв'язку. За умов стрибкоподібного характеру трансформацій діалектика взаємозв'язку політики, права та закону на першому етапі модернізації зумовлюється протиріччями, по-перше, між ідеологічним вибором суспільства та неготовністю останнього до негайного впровадження правових норм, на користь яких зроблено вибір, по-друге, між проголошеними правовими нормами та роллю закону як інструменту реалізації корпоративних інтересів політичних еліт [194, с. 177]. Розв'язання цих протиріч, справедливо зазначає фахівець, може мати поліваріантний характер і здійснюватися через: розпад суспільства як суб'єкта, зокрема правової та політичної систем; зміну ідеології розвитку цих систем; поступовий розвиток економічної, соціальної та інших сфер суспільного

життя в напрямі зростання готовності суспільства до впровадження проголошених правових принципів тощо [194, с. 177];

4) природні. Природними чинниками державної політики є об'єктивно існуючі умови географічного положення країни, з якими пов'язані такі фактори, як характер навколишнього середовища та кліматичні умови, наявні в її розпорядженні природні ресурси (їх різновиди, обсяги, можливості щодо освоєння тощо). Природні умови є вкрай важливим фактором, який значною мірою обумовлює пріоритети й вектори державної політики, механізми її реалізації в умовах надзвичайного стану, однією з основних причин запровадження якого є саме особливо небезпечні надзвичайні події природного характеру;

5) соціальні. Досліджуючи соціальні чинники ефективності державної політики, В. Далик, К. Дудок, М. Петелицький, Ю. Хомин, П. Демидюк зазначають, що в умовах ринку суттєво посилюється вплив соціальних детермінант на розвиток вітчизняної економіки. Пріоритет на роль соціальних факторів у контексті забезпечення ефективної державної політики у сфері сталого розвитку є пріоритетною задачею, у тому числі з огляду на перманенту уніфікацію соціальних стандартів і зростання конкуренції між агентами ринку. Слід зазначити, що в умовах інституційної невизначеності й економічної нестабільності залишається надзвичайно перспективним та ефективним напрям дослідження основних чинників, які впливають на розвиток держави, причому як на мікро-, так і макроекономічному рівні [53]. Дослідники наголошують, що в умовах постіндустріального розвитку економіки держава значною мірою відсторонилась від питань соціального розвитку, що може впливати із загальної соціально-економічної концепції кардинального «звужування» кола функцій держави, передусім за рахунок економічних. На цьому тлі, зауважують науковці, недосконала державна політика може руйнувати систему виробництва та знищувати соціальну інфраструктуру [53]. Підтримуючи наведену дослідницьку позицію, можна

стверджувати, що соціальні умови та фактори (стан соціального захисту та медичного обслуговування, якість і доступність освіти, рівень безробіття, розвиненість соціальної інфраструктури, стиль життя населення, як загалом, так і його окремих верств і прошарків, стан сімейного середовища та пануючих у ньому цінностей тощо) суттєво впливають на вектори і зміст державної політики. Адже від якості та рівня соціального комфорту благополуччя населення значною мірою залежить його ставлення до публічної влади та політики;

б) демографічні. Г. П. Баб'як у своїх дослідженнях слушно зазначає, що демографічний чинник – один із визначальних для гарантування стабільного й безпечного розвитку держави, а проблеми оптимального демографічного розвитку є надзвичайно актуальними. Їх необхідно розглядати як першочергові інтереси держави, як чинник і, водночас як результат її функціонування. Проте науковець зауважує, що нинішня соціально-економічна криза ускладнила демографічні процеси, призвела до помилок і проблем, що болюче позначаються на головному суб'єктові сучасних перетворень – населенні [13]. Основними причинами такої ситуації, на думку фахівця, є: низький рівень народжуваності, високий рівень смертності, трудова еміграція, погіршення вікової структури [13]. В. К. Рудик, досліджуючи вплив демографічних чинників на пенсійну систему та її реформу, констатує, що сучасні реалії засвідчують наявність у демографічній сфері нашої країни вже тривалий період суттєвих кризових явищ. Ідеться про скорочення чисельності населення, високі показники смертності чоловіків працездатного віку, старіння населення, значні зміни у віковій структурі населення. Демографічна криза, наголошує дослідник, ще більше загострилася з початком воєнних дій на території України. Одним із наслідків війни є масштабна міграція населення України за кордон. Всередині країни відбулася внутрішня міграція, яка пов'язана з масовим внутрішнім переміщенням громадян з регіонів, які тимчасово окуповані, або

в яких тривають активні бойові дії [264]. Л. М. Черенько у своїх працях також звертає увагу на те, що демографічні чинники є надзвичайно важливими факторами, адже суттєво впливають на рівень соціально-економічного розвитку держави. Ігнорування цього аспекту може призвести до порушення балансу та стабільності в суспільно-політичному житті суспільства, особливо в країнах із перехідною економікою, де найбільш вразливими є особи зі специфічними демографічними характеристиками. Л. М. Черенько зауважує, що демографічні чинники подекуди виходять на передній план серед інших факторів, що впливають на рівень матеріального добробуту родини та на ситуацію з бідністю [298, с. 29]. Отже, такі аспекти, як народжуваність і смертність, особливості розміщення населення в країні, міграційні процеси, співвідношення вікових категорій тощо, є важливими факторами, що впливають на стратегічні засади реалізації державної політики, адже зрештою саме людський капітал є однією з найбільш вагомих умов соціально-економічного розвитку та процвітання держави;

7) культурні. Культура є надзвичайно складним і багатоаспектним явищем, щодо сутнісного змісту і визначення поняття, структури і значення якого вже тривалий час відбуваються дискусії. В. Андрущенко з цього приводу зазначає, що визначення змісту поняття «культура» є одним з найгостріших серед філософських дискурсивних змагань, що пронизують собою епохальний просторово-часовий ареал цивілізації. Культура є процесом і результатом реалізації в природі людських цілей за законами природи, сферою освоєння природи і її олюднення. Дослідник зауважує, що це можливе лише в суспільстві і через нього. Культура постає і як сфера становлення, розвитку, соціалізації людини. Вона слугує якісною характеристикою створюваної людством дійсності, що є предметною сферою культури настільки, наскільки вона «дозволяє побачити в ній міру нашого власного людського розвитку, за якою ми визначаємо довжину пройденого нами історичного шляху» [11]. За результатами дослідження В. Андрущенко

доходить таких висновків: 1) культура – це надбання людини, досягнуті нею в процесі перетворення природи; 2) джерелом культури є праця; 3) людська праця є процесом культуротворення, який здійснюється за законами природи, в інтересах людини й розглядається як її (природи) одухотворення; 4) у процесі практичного одухотворення природи людина формує власне єство як єство культурне, набуває здібностей розпредметнювати власні надбання, користуватись ними на благо людини й суспільства, а не на їх руйнацію; 5) культура є мірою втілення людського в полотно природи і одночасно мірою розвитку людини як особистості [11]. Т. Пирогова стверджує, що культура – це історично певний рівень розвитку суспільства та людини, що виражається в типах і формах організації життя і діяльності людей, а також створених ними матеріальних і духовних цінностей. Підтримуючи позицію В. Г. Воропаєва, дослідниця зазначає, що термін «культура» у вузькому значенні стосується сфери духовного життя людей, є специфічною характеристикою суспільства, відтворює суб'єктивні людські сили та здібності, що реалізуються в діяльності, знаннях і вміннях, рівень інтелектуального, естетичного й морального розвитку, світогляд, способи і форми взаємного спілкування людей у межах колективу, суспільства і на міжособистісному рівні культура суспільства спирається на власні цивілізаційні духовно-моральні цінності, збагачується через взаємовплив світових культур і піддається трансформації під впливом панівної ідеології в суспільстві та ідеологічної агресії ззовні [43, с. 253; 259, с. 127]. З огляду на це, відмічає Т. Пирогова, культура – складне ціле, яке охоплює продукти діяльності, вірування, мистецтво, звички людини, а також діяльність, що зумовлена цими звичками. Культура – це конфігурація засвоєної поведінки людини та її результатів, тісно пов'язана з духом, духовністю. Тому будь-який матеріальний прогрес не відбудеться без прогресу культурного, духовного. Культура – це своєрідний генотип розвитку людського організму. Культура є найбільш фундаментальним способом людського буття, базисом

реальності для людини. Ідеться про діяльність людей з відтворення й оновлення соціального та політичного буття, а також продукт і результат діяльності, які в неї включаються. Культура – це реплікація суспільної та родової суті людини, це сукупний досвід людства, єдності буття і небуття, вона організує людське життя, слугує для впровадження досвіду й регуляції відносин між людьми. Культура – це культ, обробка, виховання. Це певний рівень розвитку суспільства, творчих здібностей людини, відтворюваний у матеріальних і духовних цінностях людини. Культура асоціюється з рисами особистого вдосконалення людини, це – специфічний спосіб організації і розвитку людської особистості [259, с. 127; 199, с. 76]. Отже, враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що культурні чинники – це досить широкий спектр умов і факторів, які певною мірою охоплюють більшість сфер суспільного життя, однак загалом можна стверджувати, що серцевину (сутнісний стрижень) цього явища становить сукупність матеріальних і духовних надбань та цінностей суспільства, які відображають соціальні й духовні цінності, переконання, світоглядні ідеї, норми, звичаї та традиції населення, які в комплексі вказують на спосіб життя населення, як загалом, так і його окремих груп, верств, прошарків, виражають ставлення людей до їх минулого, сьогодення та майбутнього. Ключовими культурними чинниками є мова, релігія, історія, традиції та звичаї, мистецтво, наука й освіта.

2. Зовнішні чинники – сукупність умов та факторів, які складаються за межами нашої держави, однак їх характер і тенденції мають значний вплив на сучасний стан внутрішньодержавного життя та перспективи його подальшого розвитку. Зазначене змушує органи публічної влади реагувати на ці чинники та відповідним чином адаптувати здійснення державної політики. Зовнішні чинники загалом мають такий самий набір умов і факторів, як і внутрішньодержавні, а саме: економічні, політичні, демографічні, соціальні, культурні, етнічні, демографічні тощо. Проте слід ураховувати, що маючи зовнішню схожість і внутрішніми чинниками, зовнішні можуть бути більш



складними за змістом, оскільки в них виражаються інтереси, прагнення, ідеї та переконання широкого кола суб'єктів міжнародного спілкування [158].

Резюмуючи викладене вище, можемо дійти висновку, що державна політика, її принципи, зміст, форми та методи реалізації визначаються не довільно, а з урахуванням низки чинників, тобто умов, факторів, рушійних сил, які мають як природний, так і антропогенний характер. Більш детальне вивчення окремих аспектів впливу зазначених чинників на здійснення державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану слід визнати перспективним напрямом подальших досліджень.

## **Висновки до розділу 5**

Наголошено, що особливості державної політики США в умовах правового режиму надзвичайного стану зумовлені поєднанням конституційного федералізму, принципу стримувань і противаг та розвиненої нормативної бази, що дозволяє гнучко реагувати на кризові явища без формального припинення дії Конституції. Серед специфічних аспектів доцільно виокремити: по-перше: надзвичайні повноваження в США мають нормативно закріплений характер і не є позасистемним явищем: вони спираються на положення Конституції США, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду, що формує стабільні правові межі для дій виконавчої влади; по-друге, американська модель характеризується виразною роллю федералізму, оскільки значна частина повноважень у сфері реагування на надзвичайні ситуації належить штатам; по-третє, формування та реалізація політики в умовах надзвичайного стану відбувається під постійним судовим контролем. Верховний суд США та федеральні суди нижчих інстанцій можуть перевіряти конституційність дій виконавчої влади навіть під час криз, що суттєво обмежує можливість довільного розширення повноважень;

по-четверте, характерною рисою є секторальність надзвичайних режимів, оскільки замість єдиного універсального режиму діє система спеціальних правових механізмів для різних типів криз: воєнних, природних, техногенних, епідеміологічних або економічних; по-п'яте, реалізація державної політики в умовах надзвичайного стану в США тісно пов'язана з бюджетними та фінансовими механізмами. Окремим і важливим моментом є збереження формальної неперервності демократичних процедур. Надзвичайний стан не призводить до автоматичного припинення виборчих процесів, діяльності законодавчих органів або судів, що відрізняє американську модель від систем, у яких надзвичайний режим означає фактичну конституційну паузу. Таким чином, державна політика в умовах надзвичайного стану формується не як виняток із конституційного порядку, а як його спеціалізований режим функціонування.

Відмічено, що в Канаді формування та реалізація державної політики в умовах надзвичайного стану відбуваються в межах жорсткого конституційного контролю, зокрема через обов'язкову відповідність заходів положенням *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Це означає, що навіть за умов розширення повноважень федерального уряду будь-які обмеження прав і свобод мають відповідати принципам необхідності, розумності та пропорційності. Як і в США, федеративний характер держави означає, що первинна відповідальність за подолання більшості надзвичайних ситуацій покладається на уряди провінцій і територій, тоді як федеральний рівень втручається лише у випадках, коли ситуація виходить за межі їхніх можливостей або має загальнонаціональний характер. Канадська практика демонструє прагнення зберігати баланс між безпекою та правами людини навіть у кризових умовах, що особливо виявилось під час застосування закону 2022 року за ініціативи уряду на чолі з Дж. Трюдо. У цьому випадку надзвичайний режим було використано для реагування на блокування транспортної інфраструктури, але його дія була обмежена в часі та скасована

після стабілізації ситуації, що підтвердило функціонування механізму стримувань і противаг.

Акцентовано увагу на тому, що специфіка державної політики Польщі в умовах правового режиму надзвичайного стану визначаються чітким конституційним регулюванням і процедурною визначеністю. По-перше, Конституція Польщі передбачає три види особливих правових режимів і встановлює вичерпні підстави, строки та порядок їх запровадження, що унеможлиблює довільне розширення повноважень влади. По-друге, ключова роль у реалізації політики належить виконавчій владі, однак із збереженням парламентського контролю, зокрема права Сейму скасувати відповідне рішення. По-третє, обмеження прав і свобод допускаються лише в межах необхідності та пропорційності, а окремі конституційні гарантії залишаються недоторканими навіть під час надзвичайного стану.

Обґрунтовано, що особливості державної політики Німеччини в умовах правового режиму надзвичайного стану визначаються конституційною обмеженістю надзвичайних повноважень і федеративною структурою держави. По-перше, Основним законом Федеративної Республіки Німеччина не передбачено єдиного універсального режиму надзвичайного стану, натомість закріплено кілька спеціальних режимів із чітко визначеними підставами та процедурами, що запобігає концентрації влади поза конституційними межами. По-друге, ключову роль у реагуванні на більшість криз відіграють землі, тоді як федеральний рівень забезпечує координацію та нормативну єдність, що відображає принцип кооперативного федералізму. По-третє, навіть у надзвичайних умовах зберігаються принцип поділу влади, парламентський контроль і судовий нагляд, а основні права та конституційне ядро демократичного ладу не можуть бути скасовані. Таким чином, німецька модель поєднує оперативність реагування із жорсткими правовими гарантіями.

Виокремлено такі аспекти позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану: по-перше, механізми функціонування надзвичайного стану не існують поза конституційною системою, адже вони структурно вбудовані в неї через Конституцію, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду (досвід США); по-друге, на законодавчому рівні надзвичайні повноваження різних органів державної влади максимально деталізовано, що дозволяє оптимізувати процеси управління та попередити дублювання повноважень (США, Канада); по-третє, парламентський і судовий контроль у низці держав не залежить від політичної волі більшості, а в умовах надзвичайного стану такі механізми запускаються автоматично (строки перегляду, обов'язкові звіти, спеціальні комітети); по-четверте, надзвичайний режим не означає «конституційної паузи», що критично важливо для повернення до нормального функціонування держави, зокрема в повоєнний період; по-п'яте, будь-які обмеження прав, свобод та інтересів людини повинні відповідати принципам необхідності, розумності й пропорційності; по-шосте, наявність чіткої процедурної визначеності, наприклад у Конституції Польщі, яка встановлює вичерпний перелік видів особливих режимів, їхні підстави, строки та порядок запровадження, що своєю чергою запобігає дискреції влади.

Доведено, що наявний на сьогодні механізм формування та реалізації державної політики за наявності надзвичайних обставин, зокрема в умовах запровадження режиму надзвичайного стану, має низку проблемних аспектів, які негативним чином позначають і на якості системи цивільного захисту України, і на ефективності здійснення державної політики в інших сферах суспільного життя. Ключовими проблемами визнано такі: 1) специфіка сутнісного змісту та характеру ситуацій й обставин, унаслідок яких запроваджується правовий режим надзвичайного стану; 2) недоліки в чинному законодавстві. Запровадження правового режиму надзвичайного

стану є відповідальним і доволі серйозним за своїми наслідками рішенням, яке супроводжується застосуванням певних обмежень і заборон для населення, а отже, вкрай важливо, щоб цей режим був регламентований нормами чинного законодавства чітко та детально; 3) відсутність належного механізму взаємодії та координації органів публічної влади між собою та з інститутами громадянського суспільства; 4) прогалини в професійній підготовці кадрів; 5) поверхневий і несистемний контроль. Без вирішення цих проблемних питань досить складно забезпечити необхідний рівень законності, ефективності, стабільності та гнучкості зазначеної політики в умовах дії зазначеного вище правового режиму.

Аргументовано, що надзвичайна ситуація – це завжди виклик для держави та суспільства, оскільки вона становить масштабну й суттєву загрозу основоположним соціальним цінностям, правам та інтересам широкого кола індивідуальних і колективних суб'єктів, зокрема й інтересам держави та суспільства загалом. Надзвичайні ситуації порушують звичайний порядок і ритм життя та вимагають відповідної мобілізації зусиль і ресурсів для протидії негативному, руйнівному впливу подій, що становлять зміст зазначеної ситуації, а також задля подолання їх небезпечних наслідків. У випадку, коли надзвичайна ситуація має винятковий рівень загрози, характеризується великими масштабами й особливо небезпечними наслідками, запроваджується режим надзвичайного стану. У чинному законодавстві визначено умови, за наявності яких може бути впроваджений надзвичайний стан. Однак проблема полягає в тому, що, окреслюючи умови можливого введення зазначеного правового режиму, держава не може точно спрогнозувати чи передбачити характер і зміст, масштаби й наслідки надзвичайної ситуації, а отже, її політика щодо протидії таким ситуаціям, а також здійснення державної політики в інших сферах і галузях суспільного життя у зв'язку з надзвичайними обставинами та запровадженням відповідного правового режиму мають лише орієнтовний і зазвичай

шаблонний характер, тобто спираються на сформульований завчасно алгоритм дій, який не враховує специфіку нагальних потреб. Ситуація ускладнена ще й тим, що в низці випадків наявні цільові програми, які функціонують і реалізуються у звичайних умовах суспільного життя, припиняють свою дію, а отже, порушується певний усталений курс здійснення державної політики, з'являються елементи невизначеності та дестабілізації. З огляду на зазначене, особливого значення набуває питання прогнозування ризиків і можливих наслідків настання певних надзвичайних ситуацій.

Аргументовано, що прогнозування ризиків настання надзвичайних ситуацій та управління такими ризиками є обов'язковим і вкрай необхідним елементом механізму цивільного захисту населення, а також фактором, що впливає на формування державної політики в основних галузях національного господарства. Змістовний та ретельний підхід до оцінки ризиків надзвичайних ситуацій та їх наслідків дозволяє більш гнучко підходити до формування державної політики, а саме будувати її таким чином, щоб у випадку виникнення зазначеної ситуації та запровадження у зв'язку із цим режиму надзвичайного стану, держава могла ефективно та оперативно відреагувати на неї, і належним чином відповісти на очікування і запити населення у таких обставинах.

Констатовано відсутність належного механізму взаємодії та координації органів публічної влади між собою та з інститутами громадянського суспільства. Запровадження правового режиму надзвичайного стану свідчить про екстраординарні події, що становлять суттєву загрозу проголошеним цінностям, порядку й режиму суспільного життя та протидія яким вимагає застосування суттєвих зусиль і залучення значних ресурсів. Це обумовлює необхідність включення в процес протидії широкого кола суб'єктів (як представників публічної влади, так і громадянського суспільства), які мають відповідні можливості й інструменти

для подолання наявних загроз, небезпек і труднощів. Однак реалізація цих можливостей, засобів та інструментів повинна мати вигляд не хаотичної та спорадичної діяльності, а злагодженої багатоелементної системи, в якій кожен суб'єкт виконує свою роль та несе відповідальність за чітко закріплений за ним обсяг роботи. Досягнення такої системності потребує створення чіткого та зрозумілого механізму взаємодії, яка має ґрунтуватися на відповідних правових засадах, що на сьогодні мають досить поверхневий ступінь відображення на офіційному рівні. Те саме стосується законодавчих засад координації, яка є інструментом управління взаємодією, забезпечення її законності, цілеспрямованості, доцільності й ефективності.

Акцентовано на тому, що складність формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану обумовлена ще й тим, що кадровий склад суб'єктів, які опікуються цими питаннями за своїм правовим статусом, досить часто не має належного змісту та рівня знань, умінь і навичок, необхідних для оперативного й ефективного реагування на загрози та виклики, у зв'язку з появою яких власне і введений досліджуваний правовий режим. У цьому контексті йдеться не стільки про спеціальні органи і служби, основний обсяг компетенції яких власне та пов'язаний із реагування на надзвичайні події та подолання їх небезпечних наслідків, а про інші органи публічної влади (як центральної, так і муніципальної) та їх посадових осіб, які здійснюють управління основними галузями і сферами суспільного життя, та повинні забезпечувати їх стабільність і прогнозованість навіть у складних життєвих обставинах.

З'ясовано, що контроль — це важливий інструмент перевірки стану системи, зокрема оцінки законності, доцільності й ефективності її функціонування. Якісний (тобто глибокий, змістовний, системний і систематичний) контроль дає змогу своєчасно виявляти проблеми, недоліки та відхилення в тій чи іншій системі, її організації та діяльності, а також

вживати відповідних заходів для усунення цих проблемних питань, їх наслідків і недопущення їх повторення в майбутньому. Для того, щоб контроль був ефективним і законним, він має бути чітко врегульований нормами законодавства. Зазначене, безперечно, є слушним і для здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, яке потребує особливо ретельного спостереження. Однак чинне законодавство, на жаль, у цьому питанні є доволі поверхневим.

Обґрунтовано, що на реалізацію державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану впливають такі чинники: 1) внутрішньодержавні – це умови, визначальні фактори та рушійні сили реалізації державної політики, які формуються на тлі суспільного життя всередині країни, зумовлені внутрішніми суспільними відносинами і процесами, що відбуваються за участю громадян, інститутів публічної влади та громадянського суспільства. До цієї групи чинників належать: економічні; політичні; правові; природні; соціальні; демографічні; культурні; 2) зовнішні чинники – це сукупність умов та факторів, які складаються за межами нашої держави, однак їх характер і тенденції мають значний вплив на сучасний стан внутрішньодержавного життя та перспективи його подальшого розвитку. Зазначене змушує органи публічної влади реагувати на ці чинники та відповідним чином адаптувати здійснення державної політики. Зовнішні чинники загалом мають такий самий набір умов і факторів, як і внутрішньодержавні, а саме: економічні, політичні, демографічні, соціальні, культурні, етнічні, демографічні тощо. Проте слід ураховувати, що маючи зовнішню схожість і внутрішніми чинниками, зовнішні можуть бути більш складними за змістом, оскільки в них виражаються інтереси, прагнення, ідеї та переконання широкого кола суб'єктів міжнародного спілкування.

Встановлено, що політичні чинники, які впливають на реалізацію державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану, визначають інтенсивність роботи й відповідальність представників публічної



влади в питанні формування та реалізації державної політики; впливають на стан і форми взаємовідносин між громадянським суспільством та владними інституціями; обумовлюють авторитет і стабільність публічно-політичного центру влади тощо.

Зауважено, що природними чинниками державної політики є об'єктивно існуючі умови географічного положення країни, з якими пов'язані такі фактори, як характер навколишнього середовища та кліматичні умови, наявні в її розпорядженні природні ресурси (їх різновиди, обсяги, можливості щодо освоєння тощо). Природні умови є вкрай важливим фактором, який значною мірою обумовлює пріоритети й вектори державної політики, механізми її реалізації в умовах надзвичайного стану, однією з основних причин запровадження якого є саме особливо небезпечні надзвичайні події природного характеру.

Аргументовано, що культурні чинники – це досить широкий спектр умов і факторів, які певною мірою охоплюють більшість сфер суспільного життя, однак загалом можна стверджувати, що серцевину (сутнісний стрижень) цього явища становить сукупність матеріальних і духовних надбань та цінностей суспільства, які відображають соціальні й духовні цінності, переконання, світоглядні ідеї, норми, звичаї та традиції населення, які в комплексі вказують на спосіб життя населення, як загалом, так і його окремих груп, верств, прошарків, виражають ставлення людей до їх минулого, сьогодення та майбутнього. Ключовими культурними чинниками є мова, релігія, історія, традиції та звичаї, мистецтво, наука й освіта.

Основними тенденціями реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану визнано такі: по-перше, орієнтація законодавства на забезпечення системної стійкості механізму публічного управління, тобто створення нормативної моделі, здатної функціонувати в умовах кризових трансформацій без втрати керованості та правової

визначеності; по-друге, досягнення балансу між ефективністю владного реагування та дотриманням принципу верховенства права, що передбачає чітке визначення меж повноважень, процедурних гарантій і пропорційності адміністративного втручання; по-третє, адміністративне законодавство має розвиватись у напрямі інституційної узгодженості й інтегрованості, забезпечуючи чіткий розподіл компетенції, належну координацію суб'єктів публічної адміністрації та уникнення дублювання повноважень у період надзвичайного стану; по-четверте, підвищення адаптивності правового регулювання, тобто на формування таких юридичних конструкцій, які дозволяють оперативно коригувати управлінські механізми відповідно до змін суспільної ситуації без порушення стабільності правопорядку; по-п'яте, забезпечення узгодженості національного адміністративного законодавства з міжнародними стандартами та зобов'язаннями держави, що сприяє збереженню її правосуб'єктності й передбачуваності в зовнішніх відносинах навіть в умовах дії особливого правового режиму.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає в з'ясуванні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та виробленні на цій основі відповідної наукової концепції. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Доведено, що становлення адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану розпочалося одразу після проголошення Незалежності України, що засвідчило усвідомлення владою важливості й нагальності потреби в запровадженні спеціального організаційно-правового механізму реагування на особливі життєві ситуації, які становлять загрозу проголошеним соціальним цінностям, суспільному благополуччю, державним інтересам на певних територіях чи в масштабах країни загалом і протидія яким вимагає запровадження нестандартного режиму функціонування органів публічної влади та встановлення додаткових вимог (зазвичай у формі обмежень й обов'язків) стосовно життєдіяльності громадськості, господарської галузі та сфери обслуговування. З'ясовано, що наприкінці 1990-х – початку 2000-х років українське законодавство з питань правового режиму надзвичайного стану й цивільного захисту зазнало певного оновлення та змін, значна частина яких є чинними донині. Такий правовий режим тепер було визнано елементом системи цивільного захисту та забезпечення національної безпеки України, а такі важливі питання, як підстави запровадження правового режиму надзвичайного стану, порядок функціонування органів державної влади в умовах дії зазначеного правового режиму, набір заходів останнього, перелік гарантій прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних

інтересів юридичних, осіб під час здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану, координації, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів реалізації державної політики в таких умовах зазнали більш розлогого й детального врегулювання. Водночас ці засади далекі від ідеальних і мають низку проблем, які, зокрема, виявилися під час протидії поширенню пандемії COVID-19.

2. Констатовано, що державна політика в умовах дії правового режиму надзвичайного стану становить урегульовану засобами права владну діяльність органів держави та їх посадових осіб, спрямовану на визначення пріоритетних цілей і завдань, напрямів та форм, методів і засобів діяльності державних та муніципальних інститутів в умовах запровадження зазначеного правового стану з метою ефективної протидії чинникам і факторам, внаслідок яких було введено зазначений правовий режим, забезпечення охорони та захисту соціальних цінностей від відповідних небезпек і загроз, стабілізації та підтримки нормального функціонування суспільного життя у відповідному регіоні (регіонах) чи державі загалом. Встановлено, що сутнісний зміст цієї державної політики полягає у визначенні та реалізації уповноваженими суб'єктами комплексу організаційно-правових, управлінських, правоохоронних, безпекових, фінансових, матеріально-технічних, наукових та освітніх заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості й витривалості, ефективності та спроможності соціальної системи в особливих (нетипових) обставинах, обумовлених появою та впливом певних загроз і ризиків. Доведено, що правовий характер досліджуваної політики виявляється в тому, що її формують і реалізують у межах відповідного правового поля суб'єкти, наділені певним правовим статусом, що власне і визначає їх обов'язки та можливості щодо провадження зазначеної політики. Остання опосередковується системою відповідних правовідносин, у межах яких зазвичай і відбувається реалізація правового статусу цих суб'єктів.

3. З'ясовано, що мета введення надзвичайного стану полягає в тимчасовому запровадженні спеціального правового режиму для нейтралізації реальної загрози життю людей або конституційному ладу, яку неможливо усунути звичайними засобами, із застосуванням законних і пропорційних обмежень, спрямованих на швидке відновлення повного обсягу конституційного правопорядку та прав і свобод людини.

Здійснено систематизацію видів надзвичайного стану, зокрема: 1) за походженням – загрози: природного характеру; техногенного характеру; соціально-політичного характеру; воєнного характеру; 2) за масштабом поширення: об'єктовий рівень; місцевий рівень; регіональний рівень; державний рівень; 3) за характером наслідків: з людськими жертвами; з матеріальними збитками; з екологічними наслідками; комбіновані (поєднання кількох факторів); 4) за тривалістю: короткочасні (години – кілька діб); середньої тривалості (тижні); довготривалі (місяці); 5) за швидкістю розвитку: раптові (імпульсні); поступові (повільні). Встановлено, що умови введення надзвичайного стану чітко визначаються законодавством і передбачають наявність реальної, значної та такої, що не може бути усунена звичайними засобами, небезпеки для держави або суспільства. Таким чином, надзвичайний стан є винятковим інструментом державного реагування, який поєднує в собі посилення управлінських повноважень з необхідністю дотримання конституційних гарантій, що забезпечує баланс між безпекою та правами людини в умовах кризових ситуацій.

4. Сучасний стан науково-теоретичного опрацювання проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану схарактеризовано як такий, що має фрагментарний і несистемний характер. У більшості комплексних монографічних досліджень, які певною мірою стосуються державної політики у сфері цивільного захисту населення, лише частково та переважно поверхнево розглянуто нормативно-правові, організаційно-управлінські, інституційні, матеріально-фінансові та

інші аспекти здійснення державної політики саме в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Низка досліджень вітчизняних правників присвячена висвітленню проблематики врегулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій, причому фахівці зазвичай звертають увагу на те, що слід розрізняти режим надзвичайної ситуації та правовий режим надзвичайного стану, однак не приділяють суттєвої уваги змістовому наповненню співвідношення цих явищ, спільних і специфічних аспектів державної політики за умови запровадження вказаних режимів. Зазначено, що дослідники приділяють досить багато уваги вивченню поняття, аналізу підстав і порядку запровадження правового режиму надзвичайного стану, однак переважна більшість їх наукових пошуків викладається у форматі статей, у межах якого доволі складно здійснити глибоке комплексне опрацювання такої складної проблематики. Наголошено, що такі дослідження досить часто зводяться лише до висвітлення обмежень, які можуть бути запроваджені у зв'язку із введенням зазначеного правового режиму, та повноважень суб'єктів публічної влади в таких умовах.

5. Акцентовано увагу на тому, що нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану охоплюють систему нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. Ключове місце з-поміж них належить Конституції України, яка є основним нормативним документом на території держави, відповідно до якого імплементуються та приймаються всі інші нормативно-правові акти, а саме: міжнародно-правові, законодавчі та підзаконні акти. Попри широку систему нормативно-правових засад, практично в жодній з них не набуло повноцінного висвітлення питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. Зазначене є суттєвою прогалиною, що значно ускладнює не лише правові, а й організаційні механізми формування та реалізації державної політики у відповідних умовах.

6. Зауважено, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану формується з урахуванням конституційного розподілу владних повноважень, спеціального законодавства про надзвичайний стан та особливостей кризового управління. Вона має багаторівневу структуру й охоплює такі основні групи суб'єктів: 1) вищі органи державної влади, зокрема: а) Президент України; б) Верховна Рада України; в) Кабінет Міністрів України. Вони здійснюють політико-правове забезпечення та визначення параметрів надзвичайного стану, встановлюють нормативні межі функціонування державної політики, забезпечують стратегічне керівництво та легітимацію досліджуваного режиму; 2) Центральні органи виконавчої влади: міністерства та інші ЦОВВ, а також служби, агентства, інспекції, які виконують спеціалізовані функції, обумовлені надзвичайним станом. Ця група суб'єктів забезпечує галузеву реалізацію державної політики та адаптацію управлінських механізмів до умов надзвичайного стану, організовує виконання рішень і забезпечує функціонування відповідних сфер управління; 3) органи сектору безпеки й оборони: Збройні Сили України; Національна гвардія України; Служба безпеки України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України; інші військові формування, утворені відповідно до закону. Вони забезпечують підтримання правопорядку, безпеки населення, реалізацію режимних заходів і виконання спеціальних повноважень, пов'язаних із захистом держави та громадян у кризових умовах; 4) місцеві органи публічної влади: а) обласні та районні державні адміністрації (або військові адміністрації в разі їх утворення); б) органи місцевого самоврядування; в) виконавчі органи місцевих рад, які здійснюють безпосередню реалізацію державної політики на територіальному рівні, організовують надання публічних послуг населенню, координують місцеві ресурси та забезпечують виконання рішень центральної влади; 5) інші суб'єкти, залучені до реалізації політики: підприємства, установи та

організації незалежно від форми власності (у межах виконання покладених обов'язків); громадські об'єднання та благодійні організації; міжнародні організації (у частині надання гуманітарної та технічної допомоги), які сприяють реалізації державної політики шляхом виконання делегованих завдань, надання ресурсної, організаційної чи гуманітарної підтримки, а також участі у відновлювальних і стабілізаційних заходах.

7. Розкрито повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану, на підставі чого констатовано, що спеціальний правовий режим надзвичайного стану істотно трансформує систему публічного управління, посилюючи виконавчо-розпорядчі механізми, прискорюючи прийняття рішень і концентруючи управлінські ресурси. Надзвичайний стан змінює баланс між гарантіями прав і свобод та пріоритетом безпеки, що об'єктивно зумовлює розширення повноважень органів влади та посилення координаційної ролі центральних органів виконавчої влади. Водночас практика реалізації цих повноважень виявляє низку системних проблем, зокрема: 1) складність забезпечення належного балансу між оперативністю реагування та дотриманням принципу верховенства права; 2) розширення обсягу повноважень нерідко супроводжується ризиками неоднакового застосування норм, надмірного втручання у сферу прав і свобод громадян, а також зниження рівня правової визначеності; 3) у кризових умовах окремі управлінські рішення приймаються в прискореному порядку, що може призводити до колізій нормативних актів, нечіткості процедур або прогалин в урегулюванні.

8. Узагальнено, що механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану слугує важливим інструментом забезпечення інституційної стабілізації та правового впорядкування кризового реагування. Його ефективність визначається рівнем нормативної чіткості, організаційної координації, інформаційної інтеграції та ресурсної забезпеченості. Подальший розвиток цього механізму має бути спрямований



на вдосконалення процедур міжвідомчої взаємодії, підвищення прозорості управлінських рішень і зміцнення гарантій правової захищеності особи навіть в умовах дії спеціального правового режиму.

9. Встановлено, що правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану становлять нормативно закріплене зовнішнє вираження практичної діяльності громадян та інститутів громадянського суспільства щодо реалізації свого права впливати на процес формування та реалізації державної політики в умовах досліджуваного правового режиму. До переліку відповідних форм віднесено такі: 1) пряма участь громадян у формуванні державної політики, що передбачає: звернення громадян; електронні петиції; громадські слухання; 2) інституційна (опосередкована) участь через інститути громадянського суспільства, що виявляється через участь представників громадськості в консультативно-дорадчих органах; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади тощо; 3) громадський контроль; 4) участь у реалізації державних заходів.

З'ясовано, що гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану – це система правових меж, процедурних запобіжників та інституційних механізмів, які забезпечують збереження реального впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на діяльність органів публічної влади в умовах спеціального правового режиму, не допускаючи неконтрольовану концентрації влади суб'єктів публічної адміністрації. До вказаних гарантій зараховано такі: 1) нормативно-правові (конституційні, законодавчі); 2) гарантії правової визначеності обмежень, обумовлених правовим режимом надзвичайного стану; 3) гарантії прозорості та інформаційної доступності; 4) гарантії інституційної присутності громадськості в процесі формування державної політики.

10. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану визначено як систему

фундаментальних, основоположних, нормативно врегульованих вихідних ідей, відповідно до яких організовуються умови та забезпечується реалізація внутрішньої державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. До переліку цих принципів віднесено принципи верховенства права, законності, стабільності, безперервності, відповідальності, а також підконтрольності суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики за досліджуваним напрямом.

11. Зазначено, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні засвідчує суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування органів влади та критичної інфраструктури. Водночас практична реалізація досліджуваних напрямів державної політики ускладнюється такими проблемними аспектами: по-перше, недостатньою узгодженістю повноважень між органами державної влади різних рівнів; по-друге, перевантаженість суб'єктів сектору безпеки й оборони, яка поєднується з обмеженістю їх ресурсного забезпечення; по-третє, відсутність балансу між необхідністю оперативного реагування та дотриманням прав і свобод людини, що в умовах надзвичайного стану зазнають певних конституційно визначених обмежень.

12. Аргументовано положення про те, що специфіка реалізації економічної політики в умовах надзвичайного стану полягає в запровадженні спеціальних режимів господарської діяльності, можливості тимчасового обмеження майнових прав, державному регулюванні цін, перерозподілі бюджетних ресурсів та підтримці критично важливих галузей. Пріоритетним стає забезпечення безперервності функціонування об'єктів критичної інфраструктури, фінансової стабільності та соціальної підтримки населення.

Своєю чергою екологічно-техногенна політика в таких умовах набуває превентивно-реагувального характеру, зокрема посилюється контроль за потенційно небезпечними виробництвами, впроваджуються додаткові заходи моніторингу стану довкілля, активізуються механізми цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Особливого значення набуває координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та спеціалізованими службами. Водночас ефективність реалізації зазначених напрямів політики стримується через наявність низки проблем. Серед них: обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів, інституційна перевантаженість органів влади, недосконалість механізмів міжвідомчої координації, бюрократичні процедури, а також ризики надмірного адміністративного втручання в економічну діяльність. Додатковим викликом є необхідність поєднання оперативності управлінських рішень з дотриманням принципів законності, пропорційності та прозорості.

13. Констатовано, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень і прискорює адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини. На підставі аналізу правозастосовної практики аргументовано, що ветеранська політика в сучасних умовах функціонує як спеціалізований і стратегічно значущий сегмент соціально-гуманітарної політики, орієнтований на відновлення людського капіталу, реінтеграцію та забезпечення гідного соціального статусу осіб, які брали участь у захисті держави. Її інституційне виокремлення обумовлене масштабністю викликів, міжсекторальним характером завдань і необхідністю довгострокових програм підтримки. Причому ефективність реалізації відповідних політик значною мірою

залежить від фінансової стійкості держави, належної міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними партнерами, зокрема Європейським Союзом. Інтернаціоналізація соціально-гуманітарної сфери зумовлює підвищення стандартів прозорості, підзвітності та гармонізації із європейськими підходами до соціального захисту й реінтеграції ветеранів.

14. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану визначено як систему закріплених у нормах національного законодавства та міжнародно-правових актів, фундаментальних, керівних ідей, що визначають засади формування та здійснення Україною зовнішньополітичної діяльності під час дії на її території досліджуваного правового режиму. До переліку відповідних принципів зараховано такі: 1) принцип незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України у зовнішніх відносинах; 2) принцип сприяння глобальному миру в процесі реалізації зовнішньої політики; 3) принцип незворотності міжнародних зобов'язань; 4) принцип пріоритету національних інтересів; 5) принцип процедурності реалізації зовнішньої політики.

15. Доведено, що забезпечення державного суверенітету, національних інтересів та безпеки в зовнішній політиці України в умовах дії надзвичайного стану означає здійснення таких зовнішньополітичних заходів та операцій, які формуватимуть умови захисту нашої країни під час гострої внутрішньої нестабільності від будь-яких негативних факторів об'єктивної дійсності та активних дій інших держав, що порушуватимуть свободу волі і самовизначення нації, перешкоджатимуть роботі національних демократичних інститутів народовладдя, посягатимуть на територіальну цілісність країни та/або нестимуть реальні загрози життю та здоров'ю населення.

16. Констатовано, що повномасштабна агресія російської федерації стала каталізатором геополітичної консолідації України із західними інституціями, передусім із ЄС та НАТО. Європейська інтеграція набула безпрецедентної

динаміки після надання Україні статусу держави-кандидата у 2022 році та відкриття переговорного процесу щодо членства в ньому. В умовах надзвичайного стану відбулося прискорене ухвалення законодавчих актів, спрямованих на імплементацію *acquis communautaire*, реформування судової системи, посилення антикорупційної інфраструктури та гармонізацію секторальних політик із правом ЄС. Водночас концентрація владних повноважень у виконавчій гілці, обмеження окремих прав і свобод, а також функціонування державних інституцій у режимі кризового управління створюють ризики для повноцінного дотримання принципів верховенства права, які є фундаментальними для Європейського Союзу. Таким чином, інтеграція здійснюється у форматі своєрідної «екстраординарної адаптації», коли стратегічні реформи реалізуються паралельно із веденням війни та мобілізацією ресурсів. Що ж стосується євроатлантичної інтеграції, то вона характеризується ще більш вираженою інтенсифікацією співпраці. Україна де-факто інтегрується до безпекового простору НАТО через масштабну військово-технічну допомогу, стандартизацію озброєння, оперативну сумісність та участь у спільних навчаннях і координаційних механізмах. Війна «сприяла» оперативності рішень у сфері оборони, пришвидшенню реформ сектору безпеки й оборони, а також переорієнтації військово-промислового комплексу на стандарти Альянсу.

17. Обґрунтовано, що реалізація зовнішньоекономічної політики в умовах дії надзвичайного стану передбачає застосування різноманітних заходів, засобів та методів державного регулювання і впливу з метою захисту прав, свобод, законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, реагування на протиправний зовнішньоекономічний тиск з боку інших держав та випадки недобросовісної конкуренції, пошук і реалізацію нових векторів економічного співробітництва й партнерства, а також залучення фінансових ресурсів інших держав та міжнародних організацій до вдосконалення функціонування державного апарату, подолання негативних наслідків

надзвичайних ситуацій. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану супроводжується комплексом системних ускладнень, зумовлених різними чинниками. Передусім ідеться про обмеження економічної спроможності держави, що виявляється в скороченні виробничого потенціалу, руйнуванні або пошкодженні інфраструктури, порушенні логістичних маршрутів та дестабілізації експортно-імпортних зв'язків.

18. Виокремлено такі моменти позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану: по-перше, механізми функціонування надзвичайного стану не існують поза конституційною системою, адже вони структурно вбудовані в неї через Конституцію, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду (досвід США); по-друге, на законодавчому рівні надзвичайні повноваження різних органів державної влади максимально деталізовано, що дозволяє оптимізувати процеси управління та попередити дублювання повноважень (США, Канада); по-третє, парламентський і судовий контроль у низці держав не залежить від політичної волі більшості, а в умовах надзвичайного стану такі механізми запускаються автоматично (строки перегляду, обов'язкові звіти, спеціальні комітети); по-четверте, надзвичайний режим не означає «конституційної паузи», що критично важливо для повернення до нормального функціонування держави, зокрема в повоєнний період; по-п'яте, будь-які обмеження прав, свобод та інтересів людини повинні відповідати принципам необхідності, розумності та пропорційності; по-шосте, наявність чіткої процедурної визначеності, наприклад, Конституція Польщі встановлює вичерпний перелік видів особливих режимів, їхні підстави, строки та порядок запровадження, що своєю чергою запобігає дискреції влади.

19. Доведено, що наявний на сьогодні механізм формування та реалізації державної політики за наявності надзвичайних обставин, зокрема в умовах

запровадження режиму надзвичайного стану, має низку проблемних аспектів, які негативним чином позначають і на якості системи цивільного захисту України, і на ефективності здійснення державної політики в інших сферах суспільного життя. До зазначених ключових проблем зараховано такі: 1) специфіка сутнісного змісту та характеру ситуацій й обставин, унаслідок яких запроваджується правовий режим надзвичайного стану; 2) недоліки в чинному законодавстві (запровадження правового режиму надзвичайного стану є відповідальним і доволі серйозним за своїми наслідками рішенням, яке супроводжується застосуванням певних обмежень і заборон для населення, а отже, вкрай важливо, щоб цей режим чітко й детально, був регламентований нормами чинного законодавства); 3) відсутність належного механізму взаємодії та координації органів публічної влади між собою та з інститутами громадянського суспільства; 4) прогалини в професійній підготовці кадрів; 5) поверхневий і несистемний контроль. Без вирішення цих проблемних питань досить складно забезпечити необхідний рівень законності й ефективності, стабільності та гнучкості зазначеної політики в умовах дії зазначеного вище правового режиму.

20. Основними тенденціями реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану визнано такі: по-перше, орієнтація законодавства на забезпечення системної стійкості механізму публічного управління, тобто створення нормативної моделі, здатної функціонувати в умовах кризових трансформацій без втрати керованості та правової визначеності; по-друге, досягнення балансу між ефективністю владного реагування та дотриманням принципу верховенства права, що передбачає чітке визначення меж повноважень, процедурних гарантій і пропорційності адміністративного втручання; по-третє, адміністративне законодавство повинно розвиватися в напрямі інституційної узгодженості й інтегрованості, забезпечуючи чіткий розподіл компетенції, належну координацію діяльності суб'єктів публічної

адміністрації та уникнення дублювання повноважень у період надзвичайного стану; по-четверте, підвищення адаптивності правового регулювання, тобто на формування таких юридичних конструкцій, які дозволяють оперативно коригувати управлінські механізми відповідно до змін суспільної ситуації без порушення стабільності правопорядку; по-п'яте, забезпечення узгодженості національного адміністративного законодавства з міжнародними стандартами та зобов'язаннями держави, що сприяє збереженню її правосуб'єктності та передбачуваності в зовнішніх відносинах навіть в умовах дії особливого правового режиму.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдалказим М. А. Міжнародні зобов'язання держави та їх роль у взаємовідносинах національного права держави з міжнародним правом. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2013. Вип. 5. С. 169–173.
2. Авакян Т. А. Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 1015. № 1 (1). С. 104–113.
3. Авакян Т. А. Безпекова політика України в умовах Євроінтеграції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 125–135.
4. Адамова О. С. Поняття правової класифікації. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 19–24.
5. Адміністративна діяльність : посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук проф. О. І. Остапенка. 2-е вид. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 295 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Александров Ю. В., Гель А. П., Семаков Г. С.. Кримінологія : курс лекцій. Київ : МАУП, 2002. 295 с.
8. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 164 с.
9. Андрійко О. Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / ред кол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ, 1998. Т. 1 : А–Г. С. 639.
10. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_9\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6).

11. Андрущенко В. Поняття культури: філософський дискурс на рубежі століть. *Вісник Інституту розвитку дитини*. Серія : Філософія, педагогіка, психологія. 2014. Вип. 33. С. 5–9.
12. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 40 с.
13. Баб'як Г. П. Демографічні чинники та їх вплив на відтворення трудового потенціалу України. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 362–366.
14. Бабенко А. М., Борисова О. О., Шаповалова І. О. Принципи права: поняття та класифікація. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 3 (44). С. 3–7.
15. Бабкіна О. В., Горбатенко В. П. Політологія : навч. посіб. Київ : Академія, 2006. 568 с.
16. Бакай О. О. Правове забезпечення екологічного прогнозування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2002. 181 с.
17. Балашов А. М. Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 315 с.
18. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1999. 440 с.
19. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2004. 780 с.
20. Бараш Є. Ю. Організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 189 с.
21. Барило О. Г. Аналіз досліджень проблем державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 9. С. 120–125.

22. Басов А. В. Поняття "надзвичайна ситуація": нормативно-правові та наукові підходи визначення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11 (1). С. 93–96.

23. Безпекова політика України в умовах євроінтеграції : монографія / С. Домбровська, А. Помаза-Пономаренко, С. Порока, А. Урбанек. Харків : НУЦЗУ, 2023. 252 с.

24. Березовська-Чміль О. Вплив російської агресії на політику безпеки у країнах Європи. *Вісник Прикарпатського університету*. Серія : Політологія. 2024. № 17. С. 20–27.

25. Берназюк І. М. Державні цільові програми як стратегічні акти Кабінету Міністрів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 2 (2). С. 17–20.

26. Белєвцева В. Державний суверенітет, його ознаки та властивості. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 7–10.

27. Белова О. І. Міжнародно-правові аспекти державної морської політики України та юридичні проблеми її реалізації в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2008. 215 с.

28. Білозьоров Є. В. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 192 с.

29. Бондарчук Н. В. Основні чинники впливу на формування державної політики розвитку інноваційного потенціалу регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 5. С. 83–85.

30. Братель О. Г. Цивільно-правові наслідки надзвичайних ситуацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2003. 196 с.

31. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5 (1). С. 14–18.

32. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.

33. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

34. В Україні сформовано Оперативний штаб при Державній екологічній інспекції з метою інформування про порушення у сфері охорони довкілля внаслідок російської агресії та задля притягнення рф до відповідальності. *Вінницька обласна військова адміністрація*. URL: <https://vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/45635-v-ukraini-sformovano-operatyvnyi-shtab-pry-derzhavnii-ekolohichnii-inspektsii-z-metoiu-informuvannia-pro-porushennia-u-sferi-okhorony-dovkillia-vnaslidok-rosiiskoi-ahresii-ta-prytiahnennia-rf-do-vidpovidalnosti-2>.

35. Вакарюк Л. В. Поняття та сутність правового режиму. *Публічне право*. 2018. № 1. С. 223–229.

36. Варій М. Й. Психологія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 288 с.

37. Вархов А. Г. Адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2023. 226 с.

38. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно-правовий механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Дніпропетровськ, 2006. 224 с.

39. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

40. Віденська конвенція про право міжнародних договорів : підписана 23.05.1969 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1986. № 50. Ст. 1018.

41. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 480 с.

42. Волинець С. С. Щодо визначення поняття "державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства". *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 6–7. С. 54–63.

43. Воропаєва В. Г. Онтологічні засади культури як найвищої загальнолюдської цінності буття. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2013. Вип. 54. С. 251–265.

44. Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері оборони : підписана 02.12.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 7. Ст. 249.

45. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 211 с.

46. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ "КПІ"*. Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. 2011. № 1 (9). С. 147–155.

47. Гончаренко О. М. Пріоритети та засади формування інтеграційної стратегії національної безпеки на перспективу. *Стратегія національної безпеки: проблеми розробки та імплементації* : матеріали наук. семінару. Київ, 2000. С. 75–99.

48. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

49. Грантова програма та навчання для ветеранів і ветеранок. *Дія-бізнес*. URL: <https://business.diia.gov.ua/news/hrantova-prohrama-ta-navchannia-dlia-veteraniv-i-veteranok>.

50. Григоренко Н. В. Надзвичайні ситуації як чинник впливу на розвиток системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

*Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2018. Вип. 1 (8). С. 389–398.

51. Громовенко К. В., Тицька Я. О. Принципи міжнародного права: концептуальні підходи до розуміння природи та класифікації. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 118–124.

52. Грущинська Н. М. Розвиток експортного потенціалу України в сучасних світогосподарських процесах. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 7. С. 19–26.

53. Далик В., Дудок К., Петелтцький М., Хомин Ю, Демидюк П. Соціальні чинники ефективності державної політики у сфері сталого. *Академічні візії*. 2023. № 17. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/352/314>.

54. Двостороння безпекова Угода між Україною та Сполученими Штатами Америки : підписана 13.06.2024 р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 69. Ст. 4196.

55. Декларація про державний суверенітет України : прийнята 16.07.1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 31. Ст. 429.

56. Декларація про посилення ефективності принципу відмови від загрози силою або її застосування у міжнародних відносинах : прийнята 18.11.1987 р. *Організація Об'єднаних Націй*. URL: <https://www.un.org/ru/documents/treaty/A-RES-42-22>.

57. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй : прийнята 24.10.1970 р. *Організація Об'єднаних Націй*. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml).

58. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. 2000. Т. 18 : Політичні науки. С. 31–36.

59. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с.

60. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

61. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. Київ : УАДУ, 2000. 232 с.

62. Державна політика: аналіз та механізми впровадження: конспект лекцій / уклад. : В. П. Садковий, С. М. Домбровська, І. М. Лопатченко, А. В. Антонов Харків : НУЦЗУ, 2019. 65 с.

63. Деякі питання оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2025 р. № 75. *Офіційний вісник України*. 2025. № 15. Ст. 1106.

64. Дзьобань О. Національні інтереси як основа національної безпеки: світоглядно-методологічні аспекти. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 3 (62). С. 124–136.

65. Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво : підписаний 18.05.1992. *Офіційний вісник України*. 2005. № 13. Ст. 696.

66. Доцяк І. І. Євроатлантична інтеграція України в контексті протистояння загрозам інформаційної війни. *Карпатський національний університет імені Василя Стефаника*. URL: <https://nato.pu.if.ua/old/journal/2009-2/2009-2-10.pdf>.

67. Екологія надзвичайних ситуацій : курс лекцій для здобувачів вищої освіти, які навчаються за першим (бакалаврським) рівнем вищої освіти за освітньо-професійною програмою «Екологічна безпека» / С. Р. Артем'єв, В. А. Андронов, А. І. Андронов та ін. 2-ге вид., випр. та доповн. Харків : НУЦЗУ, 2021. Ч. 1. 146 с.

68. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; за ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2005. Т. 1. 616 с.

69. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

70. Євроатлантична інтеграція через призму рівності. *Україна до НАТО*. URL: <https://ukrainetonato.com.ua/henderna-polityka/yevroatlantychna-intehratsiia-cherez-pryzmu-rivnosti/>.

71. Євроатлантична інтеграція. *Державна інспекція енергетичного нагляду України*. URL: <https://sies.gov.ua/mizhnarodne-spivrobitnytstvo/yevroatlantychna-intehratsiia>.

72. Євсюков О. П. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 263–267.

73. Єзерський Д. О. Правове регулювання надзвичайного стану в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 93–101.

74. Єнін М. Н. Безпека. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/Безпека>.

75. Жаровська І. Правова політика держави (теоретико-правовий аналіз). *Вісник Національного університет «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2020. № 4 (28). С. 47–51.



76. Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 21. С. 1–14.

77. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.

78. Жеребкін В. Є. Логіка : підручник. 10-те вид., стер. Київ : Знання, 2008. 255 с.

79. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 222 с.

80. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

81. Загальна психологія : підручник / за заг. ред. акад. С. Д. Максименка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Вінниця : Нова Книга, 2004. 704 с.

82. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петрішина. Харків : Право, 2002. 432 с.

83. Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петрішина. Харків : Право, 2009. 584 с.

84. Заєць А. Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування). *Вісник Академії правових наук України*. 2017. № 1. С. 3–13.

85. Зайківський О., Оністрат О. Державна політика Національної безпеки та питання інтелектуальної власності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2021. № 3. С. 19–33.

86. Заржицький О. С. Правові аспекти регіональної екологічної політики (на матеріалах Придніпровського регіону) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2002. 209 с.

87. Засулько С. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення техногенної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 195 с.

88. Захарченко П., Лаврик Г. Конституційне право держав-членів Європейського Союзу : підручник. Полтава : ПУЕТ, 2024. 389 с.

89. Зубко А. О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 296–299.

90. Зубрицька Д. Вплив політичної опозиції на прийняття парламентських рішень. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія : Політологія. Соціологія. Філософія. 2009. Вип. 12. С. 92–96.

91. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Харків : ФОЛІО, 2002. 543 с.

92. Ізотов В. В. Адміністративно-правові засади забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 200 с.

93. Іляшко О. О. Концептуальні підходи до визначення правової політики держави в умовах гібридної війни. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 105–114.

94. Історія вчень про державу і право : хрестоматія / уклад. Г. Г. Демиденко. 2-ге вид., допов. і змін. Харків : Легас, 2002. 488 с.

95. Каленіченко Л. І. Сутність законності в організації та діяльності Національної поліції України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 17 травня 2019 р. Харків, 2019. С. 89–91.

96. Касьян О. О. Організаційні особливості систем управління ризиками стихійних лих. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2024. Вип. 2. С. 350–358.

97. Киреєв С. І. Економічна політика. *Енциклопедія Сучасної України* / редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; НТШ. Київ : Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. URL: <https://esu.com.ua/article-18783>.

98. Клименко Л. С. Державна мовна політика в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. 212 с.

99. Клименко Л. С. Державна мовна політика як об'єкт теоретико-правового дослідження. *Вісник НТУУ "КПІ"*. Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. 2010. № 3 (7). С. 112–116.

100. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: від цивільної оборони до цивільного захисту (1991–2012 роки). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.

101. Коба М. М., Коба О. В. Категорія безпеки як предмет загальнотеоретичного аналізу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 39–34.

102. Ковалів М. В., Рутар А. І., Павлишин Ю. В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія : Юридична. 2015. Вип. 2. С. 180–188. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2015\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2015_2_20).

103. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

104. Козлова Л. В. Механізм формування державної політики у сфері захисту національних товаровиробників : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2010. 257 с.

105. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
106. Комарницький В. М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2002. 169 с.
107. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : підписана в Римі, 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
108. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : підписана 10.12.1984 р. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_085](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_085).
109. Кондратенко О. Ю. Політика. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/Політика>.
110. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 Ст. 141.
111. Корж І. Безпека: методологічні підходи до поняття. *National law journal: teory and practice*. 2019. August. С. 68–72.
112. Корж І. Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових понять. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 69–75.
113. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 427 с.
114. Корнєєв Ю. О. Інформаційне забезпечення розвитку підприємницької діяльності. *Вісник НАН України*. 2008. № 5. С. 24–31.
115. Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в Митній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.

116. Коршунова Г. С. Механізм державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності: методологічний аспект : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Донецьк, 2009. 233 с.
117. Коршунова Н. В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2018. 19 с.
118. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка. (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 772 с.
119. Котляревська Г. М. Електронна петиція як вид звернення громадян. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2019. № 3. С. 295–300.
120. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 460 с.
121. Кравченко А. П. Антропологічний принцип у філософії права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Харків, 2008. 216 с.
122. Красняков Є. В. Чинники впливу на процеси формування та здійснення державної політики в галузі освіти України. *Верховна Рада України*. URL: [https://kno.rada.gov.ua/news/main\\_news/73241.html](https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/73241.html).
123. Крук В. Ю. Механізм реалізації державної екологічної політики в аспекті охорони довкілля на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2009. 20 с.
124. Крюков О. І., Махортов П. П. Механізми державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2024. Вип. 2. С. 396–407.
125. Кубальський В. Н. Поняття державного суверенітету в міжнародному праві. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2017. Вип. 132. С. 85–96.

126. Кудряченко А. І. Євроатлантична інтеграція України як цивілізаційний вибір. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2008. Вип. 38. С. 166–178.
127. Кузніченко С. О., Спаський А. С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
128. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 432 с.
129. Купалова Г. І. Теорія економічного аналізу : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 639 с.
130. Курта І. В., Лагун А. Е., Кухарська Н. П. Прогнозування впливів від надзвичайних ситуацій на основі алгоритмів нечіткої логіки. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2023. № 27. С. 32–40.
131. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3–4. С. 254–263.
132. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2010. 432 с.
133. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2007. 436 с.
134. Малига В. А., Дем'янчук О. Р. Суверенітет держави як елемент міжнародного правопорядку. *SCIENTIFIC COLLECTION «INTERCONF»*. 2022. № 123. С. 155–162.
135. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

136. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
137. Малишева Н. Р. Надзвичайна ситуація. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/>.
138. Манжола В. Квадратура інтеграційного кола (Актуальні проблеми європейської політики України). *Політика і час*. 2007. № 4. С. 14–18.
139. Манільська декларація про мирне вирішення міжнародних спорів : прийнята 15.11.1982 р. *Організація Об'єднаних Націй*. URL: <https://www.un.org/ru/documents/treaty/A-RES-37-10>.
140. Манько Д. Г. Легалізація як правова процедура : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 205 с.
141. Мельник А. О. Трансформація складових зовнішньоекономічної політики України в умовах світової економічної кризи. *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія : Економічні науки. 2012. № 3. Т. 3. С. 14–16.
142. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 506 с.
143. Мельничук Д., Войналович І. Сучасні виклики та пріоритети соціально-гуманітарної політики України. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2023. № 316 (2). Р. 290–295.
144. Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва у державному та приватному секторах економіки України між Україною та Європейським інвестиційним банком : підписаний 18.04.2024 р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 54. Ст. 3262.
145. Миколаєць А. Визначення сутності адміністративно-правового механізму взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. *Соціальне право*. 2021. № 1. С. 74–80.

146. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : підписана 21.12.1965 р. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text).

147. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнятий ООН від 16.12.1966 р. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_043).

148. Модель управління енергетикою в умовах надзвичайного стану потребує додаткового врегулювання. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/4080641-so-oznasaie-nadzvicajniy-stand-v-energetici.html>.

149. Москаленко О. М. Соціальна орієнтація політики та можливості випереджального економічного розвитку в Україні. *Економіка України*. 2015. № 6. С. 82–91.

150. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 199 с.

151. Муравйова І.А. Вплив економічних чинників на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 140–143.

152. Муравйова І.А. Гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

153. Муравйова І.А. До проблеми визначення поняття «державна політика в умовах дії надзвичайного стану». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 113–117.



154. Муравйова І.А. До проблеми визначення системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 627–630.

155. Муравйова І.А. До проблеми класифікації видів надзвичайного стану. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

156. Муравйова І.А. До характеристики механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 2. С. 815–820.

157. Муравйова І.А. Досвід США та Канади щодо формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 10. С. 535–538.

158. Муравйова І.А. Культурні чинники, що впливають на реалізацію державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

159. Муравйова І.А. Місце міжнародних документів в системі правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

160. Муравйова І.А. Поняття взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення*: матеріали

міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

161. Муравйова І. А. Поняття надзвичайного стану як особливого правового режиму. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 770–775.

162. Муравйова І.А. Поняття та особливості системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ 14–15 листоп. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134–136.

163. Муравйова І.А. Правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 589–595.

164. Муравйова І. А. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2024 № 3 (85). С. 313–318.

165. Муравйова І.А. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 6. С. 702–707.

166. Муравйова І.А. Реалізація ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правові новели*. 2025. № 27. С. 250–256.

167. Муравйова І.А. Реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. № 1(46). С. 115–119.

168. Муравйова І.А. Реалізація економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 632–638.

169. Муравйова І.А. Система нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 847–849.
170. Муравйова І.А. Стан дослідження проблем формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 874–876.
171. Муравйова І.А., Шведенко П.Ю., Дубович О.В. Правова держава як гарант прав людини: виклики сьогодення і перспективи розвитку. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 1517–1528.
172. Муравйова І.А., Ювсечко Я. В., Морська Н. Л. Принципи правової держави у глобалізованому світі: важливість та шляхи впровадження. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 11 (39). С. 712–725.
173. Муравйова І.А. До проблеми визначення чинників, які впливають на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 2. С. 216–218.
174. Муравйова І.А. Особливості реалізації соціально-гуманітарної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. №4 (49). С. 180–183.
175. Муравйова І.А. Повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 615–621.
176. Навчання та працевлаштування ветеранів та ветеранок: бізнес може долучитись до проєкту. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://mindev.gov.ua/news/navchannia-ta-pratsevlashtuvannia-veteraniv-ta-veteranok-biznes-mozhe-doluchytys-do-proiektu>.
177. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.

178. Національна економіка : навч. посіб. / В. І. Мельникова, О. П. Мельникова, Т. В. Сідлярчук, І. Ю. Тур, Г. М. Шведова. 2ге вид., перероб. та доповн. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 248 с.

179. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* / кол. авт. ; наук. керівн. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

180. Новакова О. В. Соціально-політичні чинники формування політичної участі. *Регіональні студії* : наук. зб. 2017. Вип. 10. С. 58–62.

181. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 4 : Р–Я. 942 с.

182. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. : 42 000 слів. / уклад. : проф. В. В. Яременко, канд. філол. наук О. С. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2000. 3690 с.

183. Новий торговельний режим України з ЄС стартує 29 жовтня. *Agravery.com. Аграрне інформаційне агентство*. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/novij-torgovelnij-rezim-ukraini-z-es-startue-29-zovtna>.

184. Новіков Б. В., Сініюк Г. Ф., Круш П. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 560 с.

185. Огляд ветеранської політики в територіальних громадах (01.09-05.10.2025 р.). *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://www.niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-veteranskoyi-polityky-v-terytorialnykh-hromadakh-0109-05102025-r>.

186. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 443 с.

187. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2005. 232 с.

188. Орлов І. В., Ксендзук В. В. Складові зовнішньоекономічної політики України: перспективні вектори розвитку в сфері державного управління. *Економічний вісник*. 2020. № 4. С. 51–60.

189. Основи зовнішньоекономічної діяльності : конспект лекцій / М. П. Пан, В. І. Торкатюк, А. Л. Шутенко, О. С. Вороніна. Харків : ХНАМГ, 2008. 158 с.

190. Палагута С. С. Особливості інформаційного забезпечення управління підприємств і організацій. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. № 16. С. 418–421.

191. Панарін А. С. Економічні фактори політичної стабільності. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. 2017. № 3/4 (35/36). С. 28–33.

192. Парахонський Б. О., Яворський Г. М. Концептуальні засади зовнішньополітичної стратегії України. Київ : НІСД, 2011. 30 с.

193. Пасічник В. М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7).

194. Перегуда Є. В. Співвідношення політики, права і закону за умов суспільної трансформації. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України]*. 2006. Вип. 30 (2). С. 168–178.

195. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23–25.

196. Петришин О. В. Верховенство права в системі дії права. *Проблеми законності*. 2009. № 100. С. 18–19.

197. Петрушенко В. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів : Національний університет “Львівська політехніка”, 2009. 264 с.

198. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 26–31.
199. Пирогова Т. Поняття культури в системі філософсько-педагогічного дискурсу. *Вища освіта України*. 2020. № 4. С. 73–79.
200. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторгівельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія. Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. 366 с.
201. Пісьмаченко Л. Сутність основних теоретичних понять у сфері державного управління зовнішньоекономічною діяльністю. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. 2008. Вип. 2 (21). С. 55–61.
202. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
203. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 166 с.
204. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 37 с.
205. Подковенко Т. О. Безпека як правова категорія. *2022: російсько-українська війна: право, безпека, світ* : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., 29–30 квітня 2022 року. Тернопіль 2022. С. 257–260.
206. Полянський А. О. Адміністративно-правові засади взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами : монографія. Харків : Факт, 2020. 394 с.
207. Попович Т. М. Національна економіка : опорний конспект лекцій. Тернопіль : ТНЕУ, 2012. 70 с.
208. Потеряйко С. П. Проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 9. С. 103–108.

209. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Київ, 5 грудня 2012 р. / за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Руднєвої. Київ : НІСД, 2013. 160 с.

210. Пригара Л. І. Юридична техніка актів застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 200 с.

211. Приходько С. М. Основи політології : навч.-метод. посіб. / Полтав. держ. пед. ун-т імені В. Г. Короленка. Полтава, 2008. 99 с.

212. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

213. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.

214. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. № 174. *Офіційний вісник України*. 1998. № 7. Ст. 258. (втратило чинність) URL: Київ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-98-%D0%BF#Text>.

215. Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції : Постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 р. № 2483-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 62. Ст. 3719. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>.

216. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р. № 1198. *Офіційний вісник України*. 1998. № 31. Ст. 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-%D0%BF#Text>.

217. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 :

Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211. *Офіційний вісник України*. 2020. № 23. Ст. 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.

218. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

219. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

220. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п/conv#Text>.

221. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 2796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п/conv#Text>.

222. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п/conv#Text>.

223. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п/conv#Text>.

224. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.



225. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 734.

226. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/conv#Text>.

227. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр/conv#Text>.

228. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96 : в ред. від 11.05.2000 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text>.

229. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 29. Ст. 377.

230. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

231. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій : Указ Президента від 26.03.1999 р. № 284/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 13. Ст. 510. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284/99#Text>.

232. Про Концепцію Цивільної оборони України : Постанова Верховної Ради України від 28.10.1992 р. № 2746-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 47. Ст. 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2746-12#Text>.

233. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

234. Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів : Закон України від 21.11.2023 №3484-IX. *Офіційний вісник України*. 2024. № 9. Ст. 457.

235. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 28.10.1996 р. № 1005/96. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96#Text>.

236. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

237. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/conv#Text>.

238. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.

239. Про надзвичайний стан : Закон України від 26.06.1992 р. № 2501-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 538. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2501-12#Text>.

240. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

241. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/conv#Text>.

242. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 26. Ст. 1257.

243. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.

244. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 37. Ст. 379.

245. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 564.

246. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14/conv#Text>.

247. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

248. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/ed19980305#Text>.

249. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року "Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року": Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 65. Ст. 4104.

250. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

251. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року "Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України": Указ Президента України від 26.08.2021 р. № 448/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 70. Ст. 4418.

252. Про схвалення Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2027

роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 р. № 1209-р. *Офіційний вісник України*. 2025. № 1. Ст. 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2024-p/conv#Text>.

253. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

254. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 14. Ст. 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12#Text>.

255. Прокопенко В. І. Трудове право : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 224 с.

256. Радченко О. В. Ціннісний вимір трансформації державно-політичного режиму в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2010. 485 с.

257. Решота В. В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 15 (1). С. 91–94. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2015\\_15%281%29\\_\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_15%281%29__26)

258. Рижих В. М., Богуцький П. П. Організаційно-правові засади реалізації державної політики у сфері оборонно-промислового комплексу. *Наука і оборона*. 2020. № 4. С. 12–19.

259. Рижова І. С. Культура як найбільш фундаментальний спосіб людського буття. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2011. Вип. 46. С. 126–134.

260. Роєнко В. І., Єфремова Н. Ф. Ефективність економічної політики в контексті її соціальної спрямованості. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 710–715.

261. Розроблення публічної політики : практ. посіб. / уклад. А. О. Чемерис. Київ : Софія, 2011. 128 с.

262. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 171 с
263. Руданецька О. С. Правова політика держави в умовах трансформації суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2014. 20 с.
264. Рудик В. Демографічні чинники та їх роль у реформуванні пенсійної системи України. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 62. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-62-81>.
265. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2007. 220 с.
266. Самохвалов В. Законність та справедливість: проблеми співвідношення. *Міжнародна поліцейська енциклопедія* : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Київ : Ін Юре, 2003. Т. 1. С. 220–223.
267. Середа О. Г. Роботодавець як суб'єкт трудового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. 210 с.
268. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
269. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН Української РСР ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 1973. Т. 4 : І–М. 840 с.
270. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2011. 20 с.
271. Справа за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш

м'якого покарання) : Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

272. Статут Організації Об'єднаних Націй (з поправками) : прийнятий 26.06.1945 р. *Офіційний вісник України*. 2025. № 70. Ст. 4849.

273. Стоянович Д. Д. Нормативний механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні. *Публічне урядування*. 2022. № 3 (31). С. 76–83.

274. Стрельцов Є. Л. Державний суверенітет і суверенітет особистості: проблеми взаємовідносин. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : матеріали 2-ї Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 20–21 вересня 2013 р. / за ред. С. В. Ківалова ; НУ «ОЮА». Одеса, 2013. С. 48–60.

275. Студенецька А. О. Управління державною службою в умовах режиму надзвичайної ситуації та правового режиму воєнного стану. Нормативно-правове забезпечення. *Актуальні питання у сучасній науці*. Серія : Державне управління. 2023. № 12 (18). С. 361–376.

276. Супруненко С. А., Муравйова І. А., Канцур І. Г. Фінансово-економічна безпека як основа для реалізації стратегії сталого розвитку країни. *Національні інтереси України*. 2024. № 4 (4). С. 440–448.

277. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.

278. Теорія систем в екології : підручник / Ю. Г. Масікевич, О. В. Шестопапов, А. А. Негадайло та ін. Суми : СумДУ, 2015. 330 с.

279. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172–178.

280. Тертишник В. М. Верховенство права. *Велика українська енциклопедія*. URL: [https://vue.gov.ua/Верховенство\\_права](https://vue.gov.ua/Верховенство_права).

281. Тинкован О. В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. Вип. 1 (3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovpsp.pdf>.

282. Ткаля О. В. Основні підходи до розуміння поняття та змісту законності. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права* : матеріали Міжнар. наук. конф., 30 листопада 2012 р. / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ ОЮА. Одеса, 2012. Т. 1. С. 185–187.

283. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

284. Трофімов С. А. Проблеми застосування правового режиму надзвичайного стану в Україні. *Проблеми законності* : акад. зб. наук. пр. 2012. Вип. 118. С. 102–108.

285. Тютюник В., Яценко О., Тютюник О. Особливості реалізації державної політики щодо функціонування мережі ситуаційних центрів в умовах уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 15 березня 2024 р. Дніпро, 2024. Ч. II. С. 420–423.

286. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво : підписана 24.05.1993 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 33. Ст. 2008.

287. Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-Українського інвестиційного фонду відбудови : підписана 30.04.2025 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2025. № 39. Ст. 159.

288. Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо реалізації програм та проектів міжнародної допомоги у

військовій сфері : підписана 08.12.1999 р. *Офіційний вісник України*. 2025. № 25. Ст. 1706.

289. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : підписана 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, ч. 1. Ст. 2125.

290. Україна виконала понад 90% зобов'язань у майже половині сфер угоди про вступ до ЄС: звіт уряду. *Новини про права людини*. ZMINA. URL: <https://zmina.info/news/ukrayina-vykonala-ponad-90-zobovyazan-u-majzhe-polovyni-sfer-ugody-pro-vstup-do-yes-zvit-uryadu/>.

291. Український Радянський енциклопедичний словник : у 3 т. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1987. Т. 3. 855 с.

292. Филюк Г. М. Зовнішньоекономічна та конкурентна політика України: суперечності розвитку, напрями гармонізації. *Український соціум*. 2014. № 1 (48). С. 99–105.

293. Філософський енциклопедичний словник / редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. ; НАН України ; Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди. Київ : Абрис, 2002. VI, 742 с.

294. Харун О. А. Національні інтереси в забезпеченні національної безпеки України. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 135–138.

295. Храмов В. О., Бовтрук Ю. А. Зовнішньоекономічна політика : навч. посіб. Київ : МАУП, 2002. 264 с.

296. Цивільний захист у схемах : навч. посіб. / А. О. Собакарь, Д. Г. Казначеев, В. Д. Поливанюк, О. І. Бойко. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 144 с.

297. Цуркан Т. Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 24 с.



298. Черенько Л. М. Демографічні чинники бідності. *Демографія та соціальна економіка*. 2005. № 1. С. 28–36.
299. Чечель О. М. Мета формування економічної політики держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 21. С. 62–66.
300. Чорней В. С. Організаційно-правові засади формування кадрового резерву органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2024. 211 с.
301. Черномаз О. Б. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2007. 214 с.
302. Чубко Т. П. До питання про поняття права. *Форум права*. 2009. № 1. С. 560–567.
303. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2007. 209 с.
304. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. 472 с.
305. Шевчук Д. Надзвичайний стан і межі політичного: соціально-філософський аналіз. *Філософська думка*. 2013. № 2. С. 82–92.
306. Шемшученко Ю. С. Повноваження. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4 : Н–П. С. 590.
307. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : підручник. 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ : КНЕУ, 2004. 699 с.
308. Шоптенко С. С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків : Константа, 2018. 436 с.
309. Шостак К. Надзвичайна ситуація в енергетиці України може тривати до завершення опалювального сезону. *TCH*. URL:

<https://tsn.ua/ukrayina/nadzvychna-sytuatsiia-v-enerhetytsi-zatiahuyetsia-koly-v-ukrayini-ochikuiut-polehshennia-sytuatsiyi-3003239.html>.

310. Штиршов О. М., Жовнірчик Я. Ф., Коссе А. Є. Соціо-гуманітарна політика держави як основа сталого розвитку: проблеми та перспективи. *Інвестиції: практика та досвід*. Серія : Державне управління. 2024. № 12. С. 218–223.

311. Шульга М. А. Російський дискурс геополітики. Київ : ПАРАПАН, 2006. 524 с.

312. Щорічний звіт Європейської Комісії щодо пакету розширення підтвердив прогрес України у підготовці до переговорів про вступ та готовність до відкриття трьох переговорних кластерів. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua/en/news/shorichnij-zvit-yevrokomisiyi-pro-rozshirennya-zasvidchiv-pr-101141>.

313. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.

314. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т 2 : Д–Й. 768 с.

315. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.

316. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/975/58/1/7/>.

317. Як громади та держава разом будують ветеранську політику. *Новини аграрного бізнесу*. URL: <https://agronews.ua/news/yak-gromady-ta-derzhava-razom-buduyut-veteransku-polityku/>.

318. Яковчук Є. Ю. Поняття адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері мобілізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 385–387.

319. Янюк Н. Правовий режим надзвичайного стану чи надзвичайна ситуація в умовах пандемії: проблеми процедури введення в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2021. № 49. С. 44–48.

320. À (re)voir Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils? URL: <https://conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/a-re-voir-les-etats-d-urgence-comment-les-pouvoirs-publics-s-y-adaptent-ils>.

321. A vision for health for all by 2030 WHO and the Ukrainian Ministry of Health unveil a new country cooperation strategy. URL: <https://www.who.int/europe/news/item/20-02-2024-a-vision-for-health-for-all-by-2030---who-and-the-ukrainian-ministry-of-health-unveil-a-new-country-cooperation-strategy>.

322. Aims and values EU. URL: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en).

323. Becky Little What Is a National Emergency and How Often Do Presidents Declare Them? URL: <https://www.history.com/articles/national-state-of-emergency-us-presidents>.

324. Besson S., Tasioulas. J. The Philosophy of International Law. Oxford : University Press. 2010. 611 p.

325. Biscontini Tyler State of emergency. URL: <https://www.ebsco.com/research-starters/political-science/state-emergency>.

326. Cassese A. International law. Oxford : University Press, 2005. 558 p.

327. Declaring a National Emergency Unlocks the President's Emergency Powers. URL: <https://www.woodsrogers.com/insights/publications/declaring-a-national-emergency-unlocks-the-presidents-emergency-powers>.

328. Emergencies Act (Canada). URL: <https://www.ebsco.com/research-starters/political-science/emergencies-act-canada>.

329. Emergencies and disasters: Who decides what in Germany? URL: <https://www.dw.com/en/emergencies-disasters-curfews-who-decides-what-in-germany/a-52882109>.

330. Emergency Authorities Under the National Emergencies Act, Stafford Act, and Public Health Service Act. URL: <https://www.congress.gov/crs-product/R46379>.

331. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. URL: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en).

332. European Union: a united and renewed Europe. URL: <https://www.kspu.edu/DInternatRelations/EUIC/AboutEUIC.aspx?lang=en>.

333. First response The law governing States of Emergency in Canada. URL: <https://gowlingwlg.com/en/insights-resources/articles/2020/first-response-the-law-governing-states-of-emerg>.

334. Funding and impetus for reforms: what EU candidate status will give Ukraine 1. URL: <https://rpr.org.ua/en/news/funding-and-impetus-for-reforms-what-eu-candidate-status-will-give-ukraine-1/>.

335. Gerd Schneider. Christiane Toyka-Seid Ausnahmezustand. URL: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-junge-politik-lexikon/319884/ausnahmezustand/>.

336. Government Action Plan for 2025 Approved: Social Protection of Ukrainians Is Among the Key Priorities. URL: <https://www.msp.gov.ua/en/press-center/news/government-action-plan-for-2025-approved%3A-social-protection-of-ukrainians-is-among-the-key-priorities>.

337. Hnatyshena I., Petrenko O., Bezhenar I., Yemelyanova Y., Muraviova I. Methods of Using Educational Video Materials in Teaching Foreign Languages in the Conditions of Distance Learning. *World Journal of English Language*. 2023. Vol. 13. No. 4. P. 29–36. doi:10.5430/wjel.v13n4p29

338. Humanitarian aid and civil protection support for Ukraine. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-solidarity-humanitarian-aid/>

339. Kazdobina Yu. US efforts to end the war in Ukraine. URL: <https://prismua.org/en/english-nato-ukraine-cooperation-current-prospects-and-future-challenges/>.

340. Le régime de l'état d'urgence. URL: [https://www.senat.fr/lc/lc264/lc264\\_mono.html](https://www.senat.fr/lc/lc264/lc264_mono.html).

341. Muraviova I. Purpose and Conditions for the Introduction of a State of Emergency. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 108–112.

342. Nerubasska A., Palshkov K., Maksymchuk B. A Systemic Philosophical Analysis of the Contemporary Society and the Human: New Potential. *Postmodern Openings*. 2020. № 11 (4). P. 275–292. DOI: <https://doi.org/10.18662/po/11.4/235>.

343. North Atlantic Treaty Organization. URL: <https://www.britannica.com/topic/North-Atlantic-Treaty-Organization>.

344. Opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/opublikowano-rozporzadzenie-rady-ministrow>.

345. Parliamentary Committee Notes: Explanation for the Declaration of a Public Order Emergency (Section 58.1). URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20240626/14-en.aspx?wbdisable=true>.

346. Relations with Ukraine. NATO. URL: <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-ukraine>.

347. Stan wyjątkowy jakie ograniczenia, kiedy można wprowadzić i z czym to się wiąże? URL: <https://www.profinfo.pl/blog/stan-wyjatkowy-jakie-ograniczenia-kiedy-mozna-wprowadzic-i-z-czym-to-sie-wiaze/>.

348. Ukraine's EU application: A new paradigm for EU Enlargement? URL: [https://www.iiea.com/blog/ukraines-eu-application-a-new-paradigm-for-eu-enlargement?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=9565782866&gbraid=0AAAAAD30q8CDDMKDPU4FXV69SgMB\\_vbuz&gclid=EAIaIQobChMI-4G3\\_\\_fekgMVAwqiAx3wCxQ6EAAYASAAEgJjvfD\\_BwE](https://www.iiea.com/blog/ukraines-eu-application-a-new-paradigm-for-eu-enlargement?gad_source=1&gad_campaignid=9565782866&gbraid=0AAAAAD30q8CDDMKDPU4FXV69SgMB_vbuz&gclid=EAIaIQobChMI-4G3__fekgMVAwqiAx3wCxQ6EAAYASAAEgJjvfD_BwE).

349. Yarmol L., Dolynska M., Stetsyuk N., Andrusiak I., Muraviova I. Legal security of environmental safety under the conditions of marital state in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2022. № 5. P. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2022-5/110> (Scopus).

350. Zarosylo V., Karelova H., Kaplya O., Denisova I., Muravyova I. Legal Measures in Ukraine to Restrain the Spread of the Coronavirus Disease. *Bratislava Law Revue*. 2023. № 7(1). P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.1.349>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:*

*Статті в періодичних наукових фахових виданнях України:*

1. Yarmol L., Dolynska M., Stetsyuk N., Andrusiak I., **Muraviova I.** Legal security of environmental safety under the conditions of marital state in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2022. № 5. P. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2022-5/110> (*Scopus*).
2. Муравйова І.А. Стан дослідження проблем формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 874–876.
3. Муравйова І.А. До проблеми визначення системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 627–630.
4. Муравйова І.А. Система нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 847–849.
5. Муравйова І.А. Повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 615–621.
6. Муравйова І.А. Поняття надзвичайного стану як особливого правового режиму. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 770–775.
7. Муравйова І.А. Принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024 № 3(85). С. 313–318.
8. Muraviova I. Purpose and Conditions for the Introduction of a State of

Emergency. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6. P. 108–112.

9. **Муравйова І.А.**, Ювсечко Я. В., Морська Н. Л. Принципи правової держави у глобалізованому світі: важливість та шляхи впровадження. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 11 (39). С. 712–725.

10. Муравйова І.А. Правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 589–595.

11. **Муравйова І.А.**, Шведенко П.Ю., Дубович О.В. Правова держава як гарант прав людини: виклики сьогодення і перспективи розвитку. *Наукові перспективи*. 2025. № 1 (55). С. 1517–1528.

12. Муравйова І.А. Реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. № 1(46). С. 115–119.

13. Муравйова І.А. До характеристики механізму взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 2. С. 815–820.

14. Муравйова І.А. Особливості реалізації соціально-гуманітарної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правова позиція*. 2025. №4 (49). С. 180–183.

15. Муравйова І.А. Реалізація економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Т. 2. С. 632–638.

16. Муравйова І.А. Принципи реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Право і суспільство*. 2025. № 6. С. 702–707.

17. Муравйова І.А. До проблеми визначення поняття «державна політика в умовах дії надзвичайного стану». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 6. С. 113–117.



18. Муравйова І.А. Досвід США та Канади щодо формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 10. С. 535–538.

19. Муравйова І.А. Реалізація ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правові новели*. 2025. № 27. С. 250–256.

20. Муравйова І.А. До проблеми визначення чинників, які впливають на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 2. С. 216–218.

***Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:***

21. Hnatyshena I., Petrenko O., Bezhenar I., Yemelyanova Y., **Muraviova I.** Methods of Using Educational Video Materials in Teaching Foreign Languages in the Conditions of Distance Learning. *World Journal of English Language*. 2023. Vol. 13. No. 4. P. 29–36. doi:10.5430/wjel.v13n4p29 (**Scopus**).

22. Zarosylo V., Karelova H., Kaplya O., Denisova I., **Muravyova I.** Legal Measures in Ukraine to Restrain the Spread of the Coronavirus Disease. *Bratislava Law Review*. 2023. № 7(1). P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.1.349>. (**Scopus**).

***Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

23. Муравйова І.А. Поняття та особливості системи суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ 14–15 листоп. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134–136.

24. Муравйова І.А. До проблеми класифікації видів надзвичайного стану. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

25. Муравйова І.А. Поняття взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

26. Муравйова І.А. Гарантії участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

27. Муравйова І.А. Культурні чинники, що впливають на реалізацію державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

28. Муравйова І.А. Місце міжнародних документів в системі правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

29. Муравйова І.А. Вплив економічних чинників на реалізацію державної політики умовах правового режиму надзвичайного стану. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 140–143.