

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБЛИВОГО ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Жодна країна світу, незважаючи на свій рівень економічного розвитку, не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій. Сьогоднішній етап розвитку України можна назвати зламним. Він характеризується нестабільністю політичного, економічного й соціального стану, що у свою чергу, призводить до виникнення різного роду надзвичайних ситуацій. Для швидкої нормалізації ситуації, мінімізації як людських втрат, так і матеріальних, треба мати чітко регламентоване законодавство про особливий державно-правовий режим. Правова база України, перебуваючи на стадії становлення, не досить упорядкована й потребує подальшого вдосконалення. У зв'язку із цим потрібно відзначити недостатність наукових досліджень такого правового інституту, як особливий державно-правовий режим, хоча деякі аспекти цього інституту висвітлювалися в наукових творах такими українськими вченими, як О.Г. Братель, С.В. Ківалов, С.О. Кузніченко

[Див.: 1; 5; 6] та ін. Також вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробили радянські й російські науковці, – С.В. Пчелинцев, О.І. Соловйов [Див.: 8; 9] та ін. Напрацювання вказаних дослідників можуть бути гарним науковим підґрунтям для подальшого вивчення державно-правового режиму надзвичайного стану.

Конституції переважної більшості держав світу, в тому числі й Основний Закон України, передбачають 2 режими існування державної влади: а) звичайний, що характеризується відсутністю обмежень у правовому регулюванні поведінки громадян і діяльності юридичних осіб, і б) особливий, який вводиться лише за наявності умов і підстав, прямо передбачених Конституцією або відповідним законом. Введенню особливого державно-правового режиму передують виникнення надзвичайної ситуації. У вітчизняних тлумачних та енциклопедичних словниках бракує визначення надзвичайної ситуації. Як підкреслюють С.О. Кузніченко й

А.В. Басов, що існує необхідність формування поняття, яке описувало й об'єднувало б усі чинники небезпеки, показувало б негативне ставлення суспільства до цих явищ, що й зумовило появу терміна «надзвичайна ситуація». Надзвичайний – значить винятковий, виключний, дуже великий, переважаючий усе; спеціально для чого-небудь призначений, не передбачений звичним перебігом ситуації. Ситуація – це поєднання умов та обставин, що створюють певну обстановку, становище [6, с. 15, 16].

Конституційні норми належить застосовувати в режимі законності не лише за звичайних умов, а й у випадку виникнення надзвичайних обставин. На думку С.В. Ківалова, для спеціальних (надзвичайних) режимів потрібен інший нормативний вплив, аніж той, що діє при звичайному стані. Спеціальні режими характеризуються своєю специфікою, оскільки для стабілізації обстановки необхідно максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті – забезпеченню безпеки держави, суспільства й особи з обмеженням низки інститутів [5, с. 160, 161].

В умовах виникнення надзвичайної ситуації чинні правові норми не можуть бути реалізовані, тому що змінюються самі суспільні відносини, мотиви поведінки, потреби й інтереси

людей. Це вимагає іншого нормативно-правового регулювання. Для забезпечення безпеки громадян і нормалізації обстановки державні органи змушені застосовувати нові організаційно-правові форми діяльності, вживати заходи, які за звичайних умов є протизаконними, тобто обмежувати права та свободи людини і громадянина, покладати на них додаткові обов'язки, вводити додаткові заборони. З метою впорядкування суспільних відносин при виникненні надзвичайної ситуації майже в кожній країні світу діє законодавство про надзвичайний стан.

Фахівець у галузі російського поліцейського права В.О. Дерюжинський обґрунтував право держави на надзвичайні заходи словами І.К. Блюнчі: «Коли йдеться про спасіння держави і коли таке спасіння неможливе без порушення відповідних прав окремих осіб або навіть цілих класів населення, уряд не може й не повинен, оберігаючи ці права й інтереси, прирікати державу на загибель;... уряд має зробити все можливе для її збереження» [Цит. за: 3, с. 82]. Із цією думкою, вважаємо, треба погодитись. Загибель держави може спричинити масові заворушення, безлади, руйнування законності й порушення прав та свобод особи, не кажучи вже про загрозу для життя її населення. Але, на нашу думку,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

при виборі тих чи інших заходів для спасіння країни необхідно керуватися перш за все світовими пріоритетами прав людини. На сьогодні інтереси особи переважають над інтересами держави. Відповідно до ст.3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [2; 1996. – № 30. – Ст. 141].

Саме для усунення загрози конституційному ладу, правам та свободам людини і громадянина, для стабілізації обстановки й відновлення правопорядку може бути введено особливий державно-правовий режим. Цей виключний режим А.І. Соловйов визначає як «сукупність виключних повноважень, у чому б вони не полягали, наданих урядовій владі при настанні обставин, що загрожують зсередини або зовні існуванню держави» [9, с. 14]. З нашого погляду, формулювання особливого державно-правового режиму не є повним. Такий режим полягає не лише в наявності виключних владних повноважень органів державної влади. Як вбачається, більш повно його сутності відповідатиме наступне визначення: *Особливий дер-*

жавно-правовий режим – це специфічний вид правового регулювання суспільних відносин, що характеризується особливим, відмінним від звичного правовим статусом людини, юридичних осіб та органів державної влади, має тимчасовий, чітко регламентований характер, вводиться за наявності як зовнішньої, так і внутрішньої загрози для нормального функціонування держави й лише за підстав, передбачених у відповідному законодавстві як система крайніх заходів для нормалізації обстановки в державі й відновлення правопорядку.

Наслідком введення надзвичайного державно-правового режиму є обмеження прав і свобод особи. На думку О.Г. Брателя, цей режим обумовлює необхідність застосування таких обмежень, забезпечення безпеки громадян і захист конституційного ладу на засадах Конституції України [1, с. 97]. С.В. Пчелінцев вважає, що такий режим слід розглядати не як засіб обмеження прав і свобод громадян, а як складник правового арсеналу, покликаний забезпечити інтереси особи, суспільства й держави. Шляхом окремих обмежень, межі яких визначаються законом, гарантуються й охороняються найбільш важливі права та свободи людини [8, с. 160].

Особливий режим – дуже складний механізм, який може досягти своєї мети тільки за умови досконалого законодавства, що його регулює. За браком останнього введення надзвичайного правового режиму може бути використано як засіб а) придушення політичної активності народу, б) боротьби з політичною опозицією і, врешті-решт, в) встановлення й закріплення панівного положення окремих представників державної влади.

Вибір того чи іншого виду особливого (надзвичайного) державно-правового режиму залежить від характеру небезпеки. Конституція України закріпила 3 їх види: а) режим воєнного стану, б) режим надзвичайного стану і в) режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 1 Закону України від 6 квітня 2000 р., № 1647–III «Про правовий режим воєнного стану» містить дефініцію цього режиму: «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення

національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [2; 2000. – № 28. – Ст. 224].

Іншими словами, такий режим вводиться при появі зовнішньої загрози для України з боку інших держав і характеризується, у свою чергу, зростанням повноважень військової влади.

Надзвичайному стану притаманна наявність загрози в середині держави. Стаття 1 Закону України від 16 березня 2000 р., № 1550–III «Про правовий режим надзвичайного стану» містить поняття надзвичайного стану. «Це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [2; 2000. – № 23. – Ст. 176].

У статті 1 Закону України від 13 липня 2000р., № 1908–III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації зазначається: «Зона надзвичайної екологічної ситуації – окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. Надзвичайна екологічна ситуація – надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави» [2, 2000. – № 42. – Ст. 348]. Нещодавно Україна мала сумний досвід проголошення зоною надзвичайної екологічної ситуації окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей на підставі Указу Президента України

№ 682/2008 від 28 липня 2008 р. [7; 2008. – № 58. – Ст. 1935].

Режим надзвичайного стану і режим зони надзвичайної екологічної ситуації можуть бути введені за умов виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру. Різниця полягає у значущості останніх. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку класифікацій надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» для введення режиму надзвичайного стану надзвичайна ситуація техногенного або природного характеру має бути не нижче загальнодержавного рівня, а саме такою, яка: а) поширилась або може поширитися на територію інших держав; б) поширилась на територію 2-х чи більше регіонів України; в) призвела до загибелі понад 10 осіб, або внаслідок якої постраждало понад 300 осіб, або були порушені нормальні умови життєдіяльності понад 50 тис. осіб на тривалий час (понад 3 доби); г) внаслідок якої загинуло понад 5 осіб або постраждало понад 100 осіб, чи були порушені нормальні умови життєдіяльності понад 10 тис. осіб на тривалий час (понад 3 доби), – а збитки, спричинені такою ситуацією, перевищили 25 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [7; 2004. – № 12. – Ст. 740].

Україна має певний досвід введення надзвичайного стану. Наприклад, у 2005р. на території Автономної Республіки Крим через поширення пташиного грипу було запроваджено режим надзвичайного стану у зв'язку з неможливістю стабілізації обстановки вжитими заходами. Вибір того чи іншого виду особливого державно-правового режиму залежить від характеру загрози, гостроти ситуації, що склалася.

У конституціях різних держав світу закріплені такі види надзвичайних режимів, кожен з яких має свої особливості: 1) надзвичайний стан (США, Великобританія, Канада, Індія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба та ін.); 2) осадний стан (Бельгія, Франція, Аргентина, Бразилія, Іспанія, Алжир, Ангола, Конго та ін.); 3) воєнний стан не на театрі воєнних дій (Болгарія, Румунія, Індія, Філіппіни, В'єтнам та ін.); 4) стан суспільної небезпеки (Італія та ін.); 5) стан напруги (Німеччина та ін.); 6) стан оборони (Фінляндія, Коста-Ріка та ін.) [6, с. 8,9] та ін.

На відміну від України, в законодавстві деяких зарубіжних країнах не існує окремого інституту воєнного стану; він розглядається як один із видів стану надзвичайного. Приміром, в Індії існують 3 види надзвичайного стану: а) надзвичайний стан, що вводиться на всій території федера-

ції у зв'язку з війною, зовнішньою агресією або озброєним повстанням; б) надзвичайний стан, що вводиться в окремих штатах у зв'язку з неспроможністю конституційного механізму в них; в) надзвичайний стан у галузі фінансів.

Конституція ФРН, як і законодавство України, виділяє надзвичайний стан і воєнний стан як види особливого державно-правового режиму. Але, на відміну від вищезазначеного Закону України «Про правовий режим воєнного стану», законодавство ФРН розрізняє декілька підвидів інституту воєнного стану: а) воєнний стан, що вводиться у зв'язку з захистом від воєнного нападу; б) воєнний стан, що вводиться у зв'язку зі станом зовнішньої напруги; в) воєнний стан, що вводиться у зв'язку з виконанням союзницьких зобов'язань [4, с.378].

Аналіз надзвичайного законодавства різних держав світу дає можливість зробити висновок, що в деяких з них існує єдиний режим, який сполучує в собі всі види надзвичайних режимів; в інших же країнах існує декілька таких режимів, що регулюють суспільні відносини в умовах виникнення різних видів небезпек.

Зазначимо, що міжнародно-правові акти, які містять правові норми, які стосуються досліджуваного нами явища (наприклад, Міжнародний пакт про економічні,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

соціальні і культурні права Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та ін.), називають один режим надзвичайного стану (чи надзвичайного становища). Він є узагальненим поняттям для всіх видів надзвичайних режимів, на відміну від законодавства України, яке відокремлює надзвичайний стан від воєнного стану й зони надзвичайної екологічної ситуації. На нашу думку, класифікацію видів особливого державно-правового режиму в Україні треба привести у відповідність до міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України, які стали частиною внутрішнього законодавства. Як вбачається, є сенс *законодавчо закріпити підвиди воєнного стану, залежно від рівня конфронтації конфліктуючих сторін: стан загрози, стан напруги та безпосередньо воєнний стан*. З урахуванням останніх гострих політичних протистоянь в Україні, вва-

жаємо за доцільне такій умові введення надзвичайного стану, як необхідність відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади, дати більш чітке визначення або доповнити її, зазначивши, що така необхідність *спричинена гострим політичним протистоянням вищих органів державної влади, що створює реальну загрозу громадському порядку й призводить до проявів масової суспільної агресії*.

Проблема поділу особливого державно-правового режиму на види й підвиди має важливе практичне значення. Такий поділ багато в чому залежить від територіального устрою держави (чи є ця держава унітарною або федеративною), особливостей складу населення (багатонаціональний склад населення збільшує загрозу міжнаціональних та релігійних конфліктів) та інших особливостей.

Список літератури: 1. Братель О.Г. Законодавство України про надзвичайні ситуації: актуальні питання сьогодення // Наук. вісн. юрид. акад. МВС України. – 2002. – №1(7). – С. 95-105. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Дерюжинский В.Ф. Лекции по полицейскому праву: – СПб., 1899. – 320 с. 4. Институты конституционного права иностранных государств: Учебник / Под ред. Д.А. Ковачева. – М.: Городец-издат., 2002. – 496 с. 5. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання // Наук.-пр. Одеськ. нац. юрид. акад. – Т.1. – О.: Юрид. літ., – 2002. – С. 59-169. 6. Кузнiченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: Наук.-практ. коментар. – Х.: ТОВ «Прометей-прес», 2006. – 379 с. 7. Офіційний вісник України. 8. Пчелинцев С.В. Проблеми ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: – М.: Норма, 2006. – 480 с. 9. Соловьев А.И. Конституционно-правовое регулирование режима чрезвычайного положения в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2001. – 44 с.

Надійшла до редакції 08.09.2008 р.