

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН

ON THE IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ON THE STATE OF EMERGENCY

Колінко Я.А.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

У статті розглядаються питання, пов'язані із введенням в Україні та її окремих місцевостях режиму надзвичайного стану. Досліджується законодавство України про надзвичайний стан, зокрема Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Звертається увага на наявність в законодавстві протиріч та прогалів. Висуваються пропозиції щодо їх усунення та вдосконалення законодавства про надзвичайний стан.

Ключові слова: Конституційний лад, режим надзвичайного стану, законодавства про надзвичайний стан, надзвичайна ситуація.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с введением в Украине или отдельной ее местности режима чрезвычайного положения. Исследуется законодательство Украины о чрезвычайном положении, в частности Закон Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения». Обращается внимание на наличие в законодательстве противоречий и пробелов. Делаются предложения по поводу их устранения и усовершенствования законодательства о чрезвычайном положении.

Ключевые слова: Конституционный строй, режим чрезвычайного положения, законодательство о чрезвычайном положении, чрезвычайная ситуация.

The problems connected with the introduction in Ukraine and its separate regions of the state of emergency have been considered. The legislation of Ukraine on the state of emergency, namely, the law of Ukraine «On the legal regime of the state of emergency» has been investigated. The special attention is given to the presence in the legislation of the contradictions and gaps. The propositions as to their removing and improvement of the legislation on the state of emergency have been brought up.

Key words: constitutional order, regime of the state of emergency, the legislation on the state of emergency, emergency situation.

Постановка проблеми. Державно-правовий режим надзвичайного стану виступає важливим елементом систем національної безпеки більшості країн світу. Його існування обумовлено можливістю виникнення різного роду надзвичайних ситуацій як соціально-економічного або політичного характеру, так і природного походження, що становлять небезпеку для значної кількості людей, загрозу конституційному ладу або самому існуванню держави. Для усунення наслідків таких екстремальних ситуацій звичайні форми правового регулювання і методи державної діяльності є не зовсім ефективними. Одним із надзвичайних методів здійснення влади за таких умов є введення надзвичайного стану.

Стан дослідження. Актуальність цього питання зумовлена як її недостатньою теоретичною розробленістю, так і практичною значущістю проблем у цій сфері відносин. Недосконалість правового регулювання правовідносин, що виникають при введенні режиму надзвичайного стану може сприяти порушенню прав і свобод людини та громадянина. Незважаючи на те, що окремі аспекти особливих державно-правових режимів уже були предметом наукових пошуків таких учених, як А. В. Басов [1], С. О. Кузніченко [2], В. Б. Рушайло [3] та ін., деякі питання що стосуються режиму надзвичайного стану залишаються нерозглянутими. Саме тому **метою** статті є аналіз законодавства про надзвичайний стан, задля усунення суперечностей та прогалів в регулювання суспільних відносин, що виникають при введенні режиму надзвичайного стану.

Виклад основного матеріалу. Урегулювання суспільних відносин, які виникають під час дії надзвичайного режиму, здійснюється за допомогою законодавства про надзвичайний стан, існування якого є невід'ємною частиною правової держави. Правову основу режиму надзвичайного стану в Україні складають відповідні норми, що закріплені у Конституції України; Законах України «Про правовий режим надзвичайного стану»,

«Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» та інші; відповідні Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України, що регулюють питання, пов'язані з режимом надзвичайного стану, а також інструкції, накази, правила, що приймаються відповідними державними органами. Серед вище згаданих, основним нормативно-правовим актом, що регулює суспільні відносини при введенні режиму надзвичайного стану можна вважати Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». «Цей Закон визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану» [4].

Введення режиму надзвичайного стану має на меті усунення тих обставин, що стали підставою для його проголошення, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, засад конституційного ладу, інтересів особи, суспільства і держави, відновлення законності і правопорядку.

Відповідно до ст. 4 зазначеного закону, для введення режиму надзвичайного стану необхідно настання певних умов. Так, надзвичайний стан може бути введений лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Слід зауважити, що законодавець у ч. 1 цієї статті встановлює, що для введення режиму надзвичайного стану необхідно, щоб загроза безпеці громадян або конституційному ладові була реальною, тобто такою, що вже настала. Проте серед науковців існує думка, що для введення режиму надзвичайного стану необхідно настання певних умов. Так, надзвичайний стан може бути введений лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Слід зауважити, що законодавець у ч. 1 цієї статті встановлює, що для введення режиму надзвичайного стану необхідно, щоб загроза безпеці громадян або конституційному ладові була реальною, тобто такою, що вже настала. Проте серед науковців існує думка, що для введення режиму надзвичайного стану необхідно настання певних умов.

чайного стану загроза може бути не тільки реальною, але і можливою (такою, що може трапитися) та неминучою (тобто настання якої неминуче відбудеться). При цьому загрозу, що носить можливий характер, немає необхідності вважати такою, що передує введенню режиму надзвичайного стану. А неминуча загроза, у свою чергу, повинна характеризувати надзвичайну ситуацію, що є підставою введення режиму надзвичайного стану [1, с. 46]. І дійсно, з такою позицією можна погодитися. Надзвичайний стан можна вводити для недопущення виникнення надзвичайної ситуації, яка може бути підставою для його введення, і за умови неминучості її настання. Таке розуміння загрози тягне за собою необхідність внесення змін до ч. 1 статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», відповідно до яких текст статті необхідно викласти в такій редакції: «режим надзвичайного стану вводиться лише за наявності реальної або неминучої загрози безпеці громадян чи конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим».

Розв'язання питання про необхідність введення режиму надзвичайного стану багато в чому залежить від суб'єктивної оцінки ситуації, що склалася, особами, яким надані такі повноваження. Для недопущення безпідставного введення режиму надзвичайного стану в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» законодавець передбачив виключний перелік підстав, за наявності яких такий режим може бути введено. Питання щодо закріплення в законодавстві про надзвичайний стан вичерпного або відкритого переліку таких підстав також є доволі дискусійним. Одні науковці вважають, що неможливо точно визначити, які будуть надзвичайні обставини, і заперечують проти спроб створення виключного переліку таких обставин, мотивуючи тим, що закритий, вичерпний перелік таких підстав завжди ризикує поставити правозахисника в скрутну ситуацію [3, с. 60]. У суперечці поглядів щодо переліку обставин, які можуть бути підставами введення режиму надзвичайного стану, більш обґрунтовано уявляється позиція прихильників виключного переліку таких підстав. В умовах режиму надзвичайного стану, вичерпний перелік підстав його введення виступає додатковою гарантією проти зловживання таким надзвичайним режимом, а отже і гарантією недопущення безпідставного обмеження прав і свобод особи, інтересів юридичних осіб, стабільності конституційного ладу. Наявність виключного переліку підстав для введення режиму надзвичайного стану не дає можливості виконавчій владі зловживати своїми дискреційними повноваженнями. У випадку виникнення надзвичайної ситуації, яку законодавець не відніс до підстав введення надзвичайного стану і за наявності необхідності в його проголошенні, Парламентом країни у найкоротший термін можуть бути внесені відповідні зміни до закону.

Верховна Рада України при розробці та прийнятті Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» пішла по більш поширеному шляху створення вичерпного переліку надзвичайних обставин, що можуть бути підставою введення режиму надзвичайного стану. Необхідно зазначити, що Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» розмежовує підстави введення надзвичайного стану на соціальні, техногенні та природні. Отже, під час введення режиму надзвичайного стану, в залежності від виду надзвичайної ситуації, що передувала його введенню, будуть застосовуватись ті заходи, які необхідні для ліквідації саме цієї надзвичайної ситуації. Так, стаття 17 «Додаткові заходи режиму над-

звичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру» та ч. 2 статті 20 «Залучення військових формувань до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану» вищезазначеного закону виділяють заходи, що можуть бути вжиті в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а стаття 18 «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку» та ч. 3 статті 20 «залучення військових формувань до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану» зазначають заходи, що можуть бути застосовані при надзвичайних ситуаціях соціально-політичного характеру. Таким чином, закон закріплює положення, що відображають особливості різних надзвичайних ситуацій і тим самим розмежовує їх.

Ч. 2 статті 4 цього закону передбачає підстави введення режиму надзвичайного стану. Як вже зазначалося, такий перелік підстав є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Законодавець намагався якомога конкретніше визначити ті підстави, які можуть викликати необхідність введення режиму надзвичайного стану, проте вважаємо, що цей перелік потребує внесення деяких корективів за для усунення протиріч в законодавстві та однозначного його розуміння. Відповідно до вищезазначеного закону, режим надзвичайного стану на території України або окремої її місцевості може бути введений у разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. До таких надзвичайних ситуацій законодавець відносить стихійні лиха, катастрофи, особливо великі пожежі, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії. Причому перелік явищ, що входять до поняття надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру є невичерпним, що є цілком правильним і зрозумілим, з огляду на те, що жодний словник не надає вичерпного переліку природних явищ, або явищ техногенного характеру, яких можна віднести до надзвичайних ситуацій. До того ж створити такий вичерпний перелік в принципі досить важко. Проте в законодавстві відсутні визначення деяких понять, зокрема законодавство України не дає визначення такого поняття, як стихійне лихо. Задля точного розуміння цього поняття та можливості віднесення певних подій до категорії «стихійне лихо» вважаємо за потрібне надати визначення цього поняття і закріпити його в законодавстві про надзвичайний стан. Зокрема, пропонуємо визначити стихійне лихо як екстремальне явище природи катастрофічного характеру, що приводить до раптового порушення нормальної діяльності людей. У ряді випадків стихійне лихо супроводжується загибеллю матеріальних цінностей і жертвами серед населення. Стихійне лихо оцінюється за кількістю жертв і руйнування, в ненаселених місцях – за ступенем порушення природного середовища: рельєфу, рослинності, тваринного світу, а також за площею обсягу.

Слід звернути увагу на певні протиріччя, що мають місце в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, в статті 1 зазначеного нормативно-правового акту, надаючи визначення поняття «надзвичайний стан» закріплено, що режим надзвичайного стану може бути введений при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, а п. 1 ч. 2 ст. 4 цього ж Закону, закріплюючи підстави введення такого режиму не вказує на рівень надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру. Виходячи з цьо-

го, можна зробити висновок, що режим надзвичайного стану може бути введений при виникненні будь-якої надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, що створює загрозу життю і здоров'ю значних верств населення (а це може бути надзвичайна ситуація як місцевого, так і регіонального рівнів).

Ще одним недоліком зазначеного закону є неоднозначність категорії «значні верстви населення». З таким формулюванням ця категорія може бути визначена суто з суб'єктивного погляду. Для того, щоб надати цій підставі об'єктивного характеру, необхідно прийняти акт, або внести відповідні зміни до даного закону, який би визначав, яку саме кількість населення можна вважати значною. Така категорія може бути визначена, наприклад, у відсотковому значенні від загальної кількості населення України, або певного регіону (якщо йдеться про введення режиму надзвичайного стану на території певної місцевості). Обов'язковою умовою ефективної дії Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» і однозначного його застосування є усунення розбіжностей між статтями закону шляхом внесення змін до п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону. Пропоную викласти її в такій редакції: «...виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру не нижче загальнодержавного рівня...»

Законодавство України не дає також визначення поняття «особливо великих пожеж», що є істотним недоліком. В разі настання необхідності введення режиму надзвичайного стану саме з цієї підстави, можуть виникнути суперечності щодо оцінки цієї категорії. Такі обставини зумовлюють необхідність внесення змін до відповідного акту, які б встановлювали критерії класифікації пожеж та давали визначення категорії «особливо великої пожежі». Звертаємо також увагу на те, що в законодавстві України, на жаль, відсутнє визначення такого явища як пандемія. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 118 від 1 березня 2006 року «Про затвердження плану заходів щодо боротьби з грипом серед населення та запобігання виникненню його пандемії» [5] встановлює критерії визначення пандемії, яка складається з трьох періодів та шість основних фаз готовності до неї, проте, знову ж таки не дає її визначення. Натомість у великій кількості законодавчих актах є вказівка на те, що зміст деяких понять і термінів визначається спеціальними словниками понять і термінів Всесвітньої організації охорони здоров'я. Проте вважаємо, що було б доцільно закріпити визначення терміну пандемії в поточному законодавстві, зокрема це було б доречно зробити в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» або в Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб».

До підстав введення режиму надзвичайного стану, що, на наш погляд, не досить однозначно визначені в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» можна віднести таку підставу, як здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення.

Тероризм є однією з найголовніших проблем сучасності. Його небезпека полягає насамперед в свідомій спрямованості на чисельні людські жертви, руйнування матеріальних і духовних цінностей, провокацію війни, недовіри і ненависті між соціальними, національними і релігійними групами, що сприяє виникненню і поглибленню антагонізмів у світі. Мета терористичного акту насиллям – дестабілізувати, залякати суспільство і владу.

Зважаючи на небезпечність такого явища, як тероризм, зазначення його законодавцем як підстави для введення режиму надзвичайного стану є зрозумілим. Але для введення надзвичайного стану з підстав, передбачених п. 2 ст. 4 Закону, терористичний акт має носити масовий характер. Закон не роз'яснює поняття масовості. З цього приводу С. О. Кузніченко та А. В. Басов висловлюють свою думку, відповідно до якої здійснення масових терористичних актів – означає вчинення трьох – п'яти терористичних актів за незначний період часу (один тиждень) [2, с. 30]. На жаль, таке визначення відображає суто авторське бачення і його суб'єктивну думку, тому вважаємо, що для усунення суперечностей і неоднозначності в розумінні такого положення, необхідно внести відповідні зміни до Закону, пояснивши поняття «масових терористичних актів».

Законодавство України однією з підстав введення режиму надзвичайного стану передбачає масовий перехід державного кордону з території суміжних держав. За кон України «Про державний кордон України» під державним кордоном розуміє лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору [6]. Надзвичайний стан за таких обставин може бути введений лише у разі масового незаконного переходу державного кордону України з території суміжних держав. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» не дає визначення поняття масового переходу державного кордону. Деякі науковці висловлюють свою позицію щодо цього. На думку С. О. Кузніченко і А. В. Басова, перехід державного кордону України з територій суміжних держав можна вважати масовим, коли кількість таких осіб становить понад 500 [2, с. 39]. Така думка є прийнятною, проте існує необхідність у законодавчому визначенні чіткого поняття «масовий перехід державного кордону» і внести відповідні зміни до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Всі дії, що передбачені п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» як такі, що зумовлюють надзвичайний стан, на наш погляд, можуть бути підставою для введення такого режиму тільки в тому випадку, якщо вони загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому важливим для вирішення питання про введення надзвичайного стану є те, що такий режим може бути введений тільки за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Не всі підстави, які передбачені в статті 4 Закону, обов'язково вимагають введення режиму надзвичайного стану. Деякі з них можуть бути врегульовані за допомогою режиму «надзвичайної ситуації». І тільки у тих випадках, коли заходи, що застосовувались, не були ефективними, в якості крайнього заходу, може бути введений режим надзвичайного стану.

Висновки. Враховуючи вищесказане, слід зазначити що введення режиму надзвичайного стану є крайнім заходом, що застосовується для нормалізації обстановки, що склалася. Досвід держав світу показує, що вчасно вжиті заходи, одним з яких може бути введення такого режиму, запобігає більш страшним наслідкам. Законодавство, що регламентує зазначений державно-правовий режим на сьогодні не є досконалим. Воно містить низку протиріч і неточностей, що створює необхідність у внесенні змін та доповнень до правових норм із метою їх узгодження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Віталійович Басов. – Х., 2006. – 201 с.
2. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: науково-практичний коментар / С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Харків : ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2006. – 380 с.
3. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Изд-во «Щит-М», 2000. – С. 60.
4. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176. – С. 13–17.
5. Про затвердження плану заходів щодо боротьби з грипом серед населення та запобігання виникненню його пандемії : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.