

УДК 340.135(477)

С.О. КУЗНІЧЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Кримського юридичного інституту Харків-
ського національного університету внутрішніх
справ

НАДЗВИЧАЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

Ключові слова: надзвичайне законодавство,
Україна, теоретичні засади, формування, роз-
виток

Соціальні кризи різного рівня і масштабу незмінно супроводжують процеси суспільно-го розвитку. Багато наукових праць, що присвячено оцінці виникнення широкомасштабних небезпечних соціальних явищ, вказують на постійне збільшення таких явищ [1, 2].

Беручи до уваги молодість надзвичайного законодавства для української юриспруденції, не можна не відмітити недостатність наукового дослідження цього інституту. Більшість праць присвячено або специфіці діяльності правоохоронних органів, або особливостям обмеження конституційних прав та свобод громадян. Але надзвичайне законодавство впливає не лише на правоохоронну діяльність, а на всю систему державного управління і місцевого самоврядування, видозмінює адміністративно-правові основи організації виконавчо-розпорядчої діяльності.

Спроби використовувати правовий інститут надзвичайного стану в Москві та в Душанбе у 1991 році в політичній боротьбі, привели до того, що у суспільній свідомості цей правовий режим став асоціюватися з інструментом державної політики авторитарного режиму, що має дуже опосередкований зв'язок з правом. В зв'язку з цим комплексні наукові дослідження повинні показати правову природу надзвичайних правових режимів, як засіб, що не дозволяє свавільно об-

межувати права та свободи громадян, під час виникнення великомасштабних соціально-небезпечних явищ, та є юридико-управлінським інструментарієм, що дозволяє органам державної влади швидко усунути небезпеку, привести суспільне життя в нормальний звичайний стан.

У різних державах світу накопичено багатий досвід щодо регулювання надзвичайних правовідносин через введення виключних надзвичайних правових режимів. Але сьогодні рівень дослідження цих проблем в українській правовій науці та взагалі правовій науці держав СНД не є достатнім. Усі праці, що присвячено фундаментальним дослідженням теорії надзвичайного законодавства, зроблені ще в дореволюційний період - так, можна назвати праці В.Ф. Дерюжинського "Habeas Corpus Акт та його призупинення по Англійському праву" 1895 року, В.М. Гессена "Виключний стан" 1908 року, Я.М. Магазінера "Надзвичайно-указне право в Росії" 1911 року та О.С. Алексєєва "Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення" 1913 року. Як ми бачимо, навіть існував підхід щодо формування комплексної галузі - надзвичайно-указного права. Я.М. Магазінер так визначав цей комплексний інститут права: "...сутність надзвичайно-указного права є у тому, що при відомих обставинах та на відомий час акти монарха мають силу суперечити закону та призупиняти його дію, тобто при цих умовах указ має силу закону" [3, с.54].

За радянських часів було декілька праць, що піддавали критиці правовий інститут надзвичайного законодавства в "буржуазному" праві [4, 5]. Наведемо типові висловлення тих часів щодо надзвичайного законодавства: "Правлячі кола буржуазії, знаходячись в постійному страсі перед можливістю активізації класової боротьби пролетаріату та посиленням опору демократичних сил її антинаціональної політиці, заздалегідь передбачили створення спеціального механізму, який в випадку необхідності міг звільни-

ти державні органи від стискаючих їх рамок законності” [4, с.14].

Якщо зневажати на ідеологічне налаштування, слід признати, що інститут виключних адміністративно-правових режимів спочатку був дійсно однією з форм диктату, який створювався для придушення політичної активності опозиційних владі сил. Так, ще за часів Римської Імперії сенат в крайніх випадках приймав *senatus consultum ultimum*, що надавав вищим магістрам республіки право застосовувати неконституційні засоби для збереження державних інститутів та існуючого політичного режиму [6]. Але надалі цивілізоване суспільство дійшло до розуміння, що без певних обмежень конституційного статусу особи в виключних випадках глобальної небезпеки обійтися не можливо. І навіть сама демократична влада в умовах небезпеки при заздалегідь не розробленому правовому інституті державного управління в надзвичайних ситуаціях буде зловживати дискреційними повноваженнями, бо не матиме часу на адекватне та об'єктивне розроблення відповідного правового механізму. Сьогодні в більшості демократичних держав світу надзвичайне законодавство детально розроблене і є частиною системи забезпечення національної безпеки.

Існування такого законодавства викликає можливість виникнення різного роду суспільно-небезпечних ситуацій, що несуть небезпеку для великої кількості громадян та взагалі державі. Усього на 01.01.1985 року надзвичайні правові режими (в тому або іншому вигляді) діяли більш ніж в 35 державах світу, а у період 1989-1999 років вводились більше ніж у 40 країнах світу [7]. При проведенні детального аналізу надзвичайних правових режимів в історичному аспекті є висновком те, що рівень розвитку надзвичайного законодавства віддзеркалює рівень розвитку демократичних засад державного будівництва.

Якщо виділити в діючому законодавстві правовий інструментарій, що функціонує в

різних нетипових управлінських ситуаціях, які пов'язані з існуванням соціально-небезпечних факторів, можна побачити, що включається механізм “правового реверсу”, який протилежить звичайно-діючому. Загальнодозвільний процес реалізації окремих прав і свобод замінюється детальним регламентуванням, обмеженою можливістю їх здійснення. Звичайні юридичні засоби в таких умовах як би загублюють регулятивно-правові якості, тим самим даючи право на існування інших правових інструментів. Надзвичайні-виключні правові приписи, хоча і несуть окрему, заздалегідь визначену, шкоду окремим суб'єктам, але в цілому спрямовані на задоволення суспільних інтересів, їх охорону та захист. Обмеження конкретних окремих особових інтересів у вигляді виключеної заздалегідь розробленої форми, для нормальної життєдіяльності соціуму є загальною допустимою правовою презумпцією. Тобто, можна казати, що специфічний метод правового регулювання, який хоча і вкладається в рамки традиційного методу науки адміністративного права, має і суттєві розбіжності.

Становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має мету створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку і законності в державі.

Під надзвичайним законодавством ми пропонуємо розуміти систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. Відносно вищенаведеного визначення треба підкреслити, що сьогодні треба розрізняти надзвичайні та екстремальні режими. Ми вважаємо, що екстремальні режими є більш широким поняттям, яке включає в себе і надзвичайні режими. І якщо екстремальні режими, це режими діяльності в умовах виникнення чи високої вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, які вводяться з метою локалізації і ліквідації впливу негативного

фактора на суспільство, то надзвичайний режим - це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилення Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права. Надзвичайних режимів в Україні три - це: Воєнний стан, Надзвичайний стан та Режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Введення надзвичайного режиму тягне накладення певних міжнародних зобов'язань на держави-учасниці угод по правах людини. Наприклад, ст.4 Міжнародного пакту "Про громадянські та політичні права" від 16.12.1966 р. (набув чинності для України 23.03.1976 р.) передбачає, що "(1) під час надзвичайного стану в державі, за якого життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого оголошується офіційно, Держави - учасниці цього Пакту можуть вживати заходи на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом лише настільки, наскільки цього вимагає гострота становища, за умови, що такі заходи не є несумісними з іншими їхніми зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження... (3) Будь-яка Держава, яка бере участь у цьому Пакті, використовуючи право відступу, повинна негайно інформувати інші Держави, що беруть участь у цьому Пакті, за посередництвом Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення". Це положення відповідно до Пакту також імplementовано в законодавство України. Ми пропонуємо такі режими називати надзвичайними, бо, по перше, цей термін вказує на великий ступінь паронормальності умов, в яких вони існують; по друге, в багатьох країнах існує лише один загальний надзвичайний режим, - міжнародні нормативно-правові акти вживають саме термін "надзвичайний режим". Відокремлення надзвичайних режимів з цієї су-

купності екстремальних режимів дозволяє краще усвідомити їх правову природу та механізми дії, показує, що ці режими знаходяться на межі правового регулювання і потребують зовсім іншого механізму впливу.

В склад екстремальних режимів крім надзвичайних входять всі режими, передбаченні в Законодавстві України для реагування на надзвичайні ситуації різної генези. Це і режим контртерористичної операції - щодо зони надзвичайної ситуації, режим мобілізації, режим евакуації та ін. Раніше названі вище режими розглядалися вченими як узагальнений режим особливого стану, що ставився поруч з воєнним і надзвичайним станом [8]; автор також раніше притримувався цієї думки. Надзвичайні режими - це досить складний правовий інструментарій. Цей інститут можливо порівняти з інститутом крайньої необхідності, в якому знаходиться держава, і якщо вона не введе відповідний надзвичайний режим, її існування може стати під великою загрозою. Норми права, що стабілізують обстановку, в звичайних умовах перестають працювати. До того ж заздалегідь розроблені правові інститути не дають органам влади вживати необґрунтовано жорсткі заходи які "дуже хочеться" ввести під час глобальної небезпеки. Також ці режими можуть переходити друг у друга. Так, у законодавстві передбачено, що при загостренні обстановки режим зони надзвичайної екологічної ситуації може перейти в надзвичайний стан. А надзвичайний стан, що введено за умов масового переходу державного кордону, може перерости в воєнний стан й т.д. Ці три режими розрізняються по інтенсивності правообмежень, але правообмеження, що входять в режими зони надзвичайної екологічної ситуації, нібито розширюються в надзвичайному стані, і точно так же пов'язанні між собою надзвичайний та воєнний стани. Дуже часто інші екстремальні режими переходять в надзвичайні, і це об'єктивно вірно. Навіть новий законопроект Федерального закону Російської Федерації "Про протидію

тероризму” в главі 5 “Особливі правові режими, що застосовуються для захисту проти тероризму” вживає разом одночасно режими терористичної небезпеки; контртерористичної операції; надзвичайного стану.

Розглядаючи інші особливі режими, що входять в поняття екстремальних режимів, хотілося би підкреслити, що вони виникли з розуміння особливого стану, яке вводилося в СРСР наприкінці 80-х років XX ст., коли інституту надзвичайного стану Конституцією не передбачалося. Якщо в надзвичайних режимах вплив негативного фактору розвивається миттєво, то в особливих режимах достатньо повільно. На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися за політичними обставинами, особливі режими вводяться завжди, і майже не мають політичного окрасу. Так, наприклад, режим карантину вводиться за всіх умов, які передбачені відповідною гіпотезою, чи режим контртерористичної операції, режим зони аварії та ін. Ці режими менш обтяжливі для населення, і ним добре сприймаються.

В Україні лише недавно склалась комплексна концепція надзвичайного законодавства - прийнято основні базові Закони України: “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про режим зони надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру” і ряд інших. Всі ці закони складають комплексне підґрунтя ефективного регулювання суспільних відносин, що виникають в особливих умовах, відновлення законності та правопорядку на території виникнення суспільно-небезпечного фактору, але простого кількісного збільшення правових засобів недостатньо для врегулювання правовідносин такого рівня складності.

Щодо висновку хотілося би акцентувати наступне:

По-перше, пропонуємо під надзвичайним законодавством розуміти систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні

відносини в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

По-друге, треба чітко виділити надзвичайні режими з усього спектру екстремальних режимів. На наш погляд, в Україні сьогодні три таких режими - це: Воєнний стан, Надзвичайний стан та Режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

По-третє, рівень розвитку надзвичайного законодавства віддзеркалює рівень розвитку демократичних засад державного будівництва.

По-четверте, з моменту створення закінченої концепції надзвичайного законодавства виникли питання систематизації надзвичайних правових норм, їх наукової обробки і розробки напрямків розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костенко Ю.Т., Ткач Г.А., Вайнер В.Г. САПР устойчивости химических производств: ликвидация последствий аварий: Учебное пособие. -К., 1991. -208 с.
2. Киселев С.Л. Гелиогеофизическое прогнозирование преступности и чрезвычайных ситуаций. -М.: ВНИИ МВД РФ, 1997. -119 с.
3. Магази́нер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. -Спб., 1911. -175 с.
4. Чрезвычайное законодательство ФРГ /Под ред. В.М. Чехвадзе. -М.: Юрид. лит., 1969. -210 с.
5. Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении (Научно-информационный обзор). -М.: ВНИИ СЗ МЮ СССР, 1982. -Деп. в ИНИОН АН СССР от 29.08.1986 г., № 22288.
6. Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. -1994. -№ 6. -С.29-35.
7. States of Emergency: Torture and Violations of the Right to Life under States of Emergency. -London: Amnesty International, 1988. -198 p.
8. Дерев'я́нко П.В. Вдосконалення право-

вого забезпечення надзвичайних режимів // С.70-77.
Науковий вісник НАВСУ. –2005. -№ 5. –

Кузніченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку // Форум права. -2008. -№ 1. –С.245-249 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08kcoftr.pdf>

Щодо створення концепції надзвичайного законодавства України наведено певний міжнародний досвід розуміння цього феномену. Розглянуто історичні та соціальні засади розбудови зазначеної концепції, надане авторське визначення поняття надзвичайного законодавства; обґрунтовано виокремлення надзвичайних режимів зі спектру екстремальних.

Кузніченко С.А. Чрезвычайное законодательство Украины: теоретические основы формирования и развития

В отношении создания концепции чрезвычайного законодательства Украины приведен определенный международный опыт понимания этого феномена. Рассмотрены исторические и социальные основы развития указанной концепции, дано авторское определение понятия чрезвычайного законодательства; обосновано отделение чрезвычайных режимов из спектра экстремальных.

Kuznichenko S.A. Extreme the legislation of Ukraine: theoretical bases of formation and development

Concerning creation of the concept of the extreme legislation of Ukraine, the certain international experience of understanding of it to a phenomenon is given. Historical and social bases of development of the specified concept are considered, author's definition of concept of the extreme legislation is given; the branch of extreme modes from a spectrum extreme is proved.

Форум права Ф