

УДК 342.95(477)

С.О. КУЗНІЧЕНКО, канд. юрид. наук,
доц., Кримський юридичний інститут Одеського
державного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕДУРИ ВВЕДЕННЯ, ПРОДОВЖЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: Президент України, Верховна Рада України, процедура, надзвичайні адміністративно-правові режими

Останнім часом все більше виникає надзвичайних ситуацій, що викликані факторами глобальної небезпеки [1, 2], вони вимагають адекватного реагування з боку держави.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних і військових конфліктів, історично здійснювалось шляхом застосування заходів надзвичайного характеру. Введення надзвичайних адміністративно-правових режим в країні викликає неоднозначну реакцію з боку різних політичних сил, владних структур і населення, тому сьогодні викликає необхідність детальної наукової розробки процедур введення, продовження і скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні.

Окремі елементи процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів досліджували ряд закордонних вчених: А. Хаманн і Х. Гольц (ФРН), А. Матіо (Франція), В.Б. Ісаков, В.М. Чхиквадзе (СРСР), С.О. Анікієнко, Д.М. Бахрах, А.В. Домрин, С.В. Лебедь, В.В. Лозбінев, С.С. Маїлян, І.Л. Петрухін, С.В. Пчелінцев, В.Б. Рушайло, О.І. Соловійов, С.Д. Хазанов, В.Е. Хондожко,

С.П. Щерба (Росія) та українських вчених: А.В. Басов, М.В. Білоконь, О.Г. Братель, В.В. Говоруха, П.В. Дерев'янка, Т.О. Коломоєць, С.В. Ківалов, В.А. Ліпкан, С.О. Магда, В.Я. Настюк, А.С. Спаський та ін.

Питання процедур введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у національній юридичній науці досліджуються не так давно, проте має певні здобутки, але єдності поглядів щодо таких процедур у юридичній науці на сьогоднішній день немає. Тому метою статті є детальне дослідження особливостей та розбудова обґрунтованої концепції процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Беззаперечно управлінська діяльність є певним процесом, що регламентується правом. Процедури в адміністративному праві дуже різноманітні. В українському законодавстві можна виділити наступні: нормотворчі процедури; процедури про прийняття індивідуальних актів управління; процедури зі звернень громадян; процедури застосування адміністративно-запобіжних заходів та заходів адміністративного припинення; дисциплінарні процедури; процедури виконавчого провадження (та інші допоміжні процедури) [3, с.122].

Нас будуть цікавити саме процедури прийняття актів управління. Термін «процедура» (від латинського – *procedo*) означає «проходжу» або «просуваюсь» [4, с.12].

Урегульованість нормотворчої діяльності адміністративно-правовими нормами, незважаючи на поширену ускладненість процедур, лише сприяє оперативності прийняття управлінських рішень. Для прийняття якісного нормативного акту просто необхідно пройти певні етапи (стадії), що підвищують ефективність такого документу в правозастосуванні.

В нашій роботі під процедурою відповідно до предмету дослідження ми будемо розуміти систему правовідносин, що змінюють один одного в певній послідовності і мають на меті формування норм права (відповідно до правового режиму). Процедури підготов-

ки, прийняття, вступу в силу, дії, продовження дії та скасування акту управління за своєю природою є адміністративно-правовими процедурами.

Процедура підготовки акту управління передбачає наступні стадії: підготовка акту; прийняття акту; доведення акту до відома виконавців та заінтересованих осіб [5, с.287-288].

Дехто з вчених виділяє більше стадій:

- встановлення доцільності та необхідності прийняття акту та підготовка його проекту;
- внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
- обговорення та відпрацювання проекту нормативного акту управління;
- прийняття та реєстрування нормативного акту управління;
- його оприлюднення [3, с.122].

Але акти про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму дуже специфічні і крім адміністративно-правового забарвлення мають ще й конституційно-правове.

Розглянемо детально процедуру введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, яка закріплена в українському законодавстві.

Воєнний стан, надзвичайний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації, згідно з законодавством України, можуть бути введені лише одним суб'єктом – Президентом України. В усіх трьох випадках Президент України видає відповідний Указ (п.п.20, 21 ст.106 Конституції України, ч.1 ст.5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ч.1 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч.1 ст.6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»).

У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідний режим вводить Прем'єр-міністр (ст.112 Конституції України), який виконує обов'язки Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України. Обмежень щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму в цьому випадку прем'єр-міністром ст.112 Конституції Украї-

ни не передбачає. Указ про введення надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації згідно з ч.4 ст.106 Конституції України потребує контрасигнації з боку Прем'єр-міністра України і міністра відповідального за акт та його виконання. До Указу Президента України про введення воєнного стану такі вимоги не містяться.

Відповідний Указ Президента України обов'язково затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України (п.31 ст.85 Конституції України. Згідно з ч.3 ст.83 Конституції України у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання. Тобто, зі змісту названих законів випливає теза про те, що Президент України про факт введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму негайно інформує Верховну Раду України.

На нашу думку, необхідно все ж таки внести відповідні поправки в Конституцію України і закріпити положення щодо негайного інформування Верховної Ради України Президентом України у разі введення ним надзвичайно-правового режиму.

Згідно з законодавством України Указ Президента України про введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму, який затверджений Верховною Радою України негайно оголошується через засоби масової інформації, систему оповіщення цивільної оборони або в інший спосіб (ч.2 ст.5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ч.3 ст.6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч.5 ст.6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»). В той же час, ми вважаємо, що відповідні норми названих вище законів необхідно доповнити положенням «про негайне офіційне оприлюднення».

Окремо слід розглядати звернення Президента України у відповідності до ч.2 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» через засоби масової інформації, або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасни-

ками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану за умовами введення надзвичайного стану, передбаченими п.п.2-7 ч.2 ст.4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (умови соціально-політичного характеру). Вимоги Президента України про припинення протиправних дій протягом встановленого в зверненні строку передують введенню надзвичайного стану, дають можливість врегулювання складеної ситуації без запровадження жорстких методів державного управління, передбачених правовим режимом надзвичайного стану. Але Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» в ч.3 ст.5 дає можливість Президенту України за умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, вводити надзвичайний стан без попередження.

Тобто ми бачимо, що Президент України наділений широкими дискреційними повноваженнями щодо важелів впливу на ситуацію, що склалася.

Загальний порядок підготовки і внесення актів Президента України визначений Положенням «Про порядок підготовки і внесення проектів актів Президента України», яке затверджене Указом Президента України № 346/93 від 20.09.1993 року з наступними змінами та доповненнями [4].

Згідно з ч.1 п.3 цього Положення проекти указів Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Секретаріату Президента України, Радники Президента України, структурні підрозділи Секретаріату Президента України.

Згідно з ч.4 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» пропозиції щодо введення надзвичайного стану подає Рада національної безпеки і оборони України з усіх підстав, а Кабінет Міністрів України лише з підстав, передбачених п.1 ч.2 ст.4 Закону України «Про правовий режим

надзвичайного стану» (а саме: виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру).

За п.п.4, 5 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Відповідно до ч.1 ст.6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» пропозиції щодо оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації можуть бути подані альтернативно або Радою національної безпеки і оборони України, або Кабінетом Міністрів України.

До того ж, згідно з ч.2 цієї ж статті Кабінет Міністрів України вносить подання на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. А ч.3 цієї статті говорить про можливість ініціювання оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим або всього півострова в цілому зоною надзвичайної екологічної ситуації з боку Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Згідно з ч.3 ст.5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях подає Президенту України Рада національної безпеки і оборони України.

Тобто ми бачимо, що майже усі органи, які вказуються в ч.1 п.3 Положення «Про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України» є суб'єктами, що можуть ініціювати введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму і відповідно готують проект Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Загальний порядок офіційного оприлюд-

нення актів Президента України міститься в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ним чинності» № 503/97 від 10.06.1997 р. (з наступними змінами та доповненнями) [5].

Цей указ говорить про те, що:

– акти Президента України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях – таких, як «Офіційний вісник України» та газеті «Урядовий кур'єр»;

– акти Президента України можуть бути в окремих випадках (а введення надзвичайного адміністративно-правового режиму майже завжди) офіційно оприлюднені через телебачення і радіо;

– офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду;

– акти Президента України можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення, та акти, що опубліковані в інших друкованих виданнях мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування; - громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати акти Президента України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях, або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав;

– акти Президента України набирають чинність через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні;

– акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікувати за його рішенням. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам

та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність;

– неопубліковані акти Президента України набирають чинність з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено іншої строку набрання ними чинності.

Але, в нашому випадку, при введенні конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму, положення цього Указу Президента України повинні відповідати вимогам про негайне офіційне опублікування та оприлюднення по каналах телебачення, радіо і навіть Internet.

Негайність подання Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму до Верховної Ради України передбачається і п.2 ст.184 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України № 3547-IV від 16.03.2006 р. [6].

Негайність подання такого Указу обумовлена і тим, що названий акт Президента України у відповідності до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України та п.п.1.3 ст.184 Регламенту Верховної Ради України – Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України до Верховної Ради України і наданням до неї акта разом з проектом відповідного закону.

Згідно з п.4 ст.184 Регламенту Верховної Ради України питання про затвердження відповідного указу Президента України розглядається Верховною Радою України без голосування щодо включення його до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та може вноситись на розгляд Верховної Ради України без попередньої підготовки в комітетах.

Але в загальному порядку після надходження до Верховної Ради України Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму Голова Верховної Ради України негайно

надсилає цей указ та відповідний законопроект до комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (основний комітет), а також іншим комітетам, наприклад, з питань: прав людини і міжнародних відносин; екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики і ядерної безпеки; аграрної політики та земельних відносин; свободи слова та інформації; охорони здоров'я, материнства і дитинства; культури і духовності; по закордонних справах; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; боротьби з організованою злочинністю і корупцією; соціальної політики та праці тощо.

Направлення у відповідний комітет Верховної Ради України залежить від підстав введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму, але в усіх випадках головним буде комітет з питань національної безпеки і оборони. Комітети терміново готують висновки щодо Указу Президента України та зміни і доповнення до відповідного законопроекту.

Як вже підкреслювалось раніше, в певних випадках необхідності терміново прийняти рішення Указ та законопроект вносяться відразу до розгляду Верховної Ради України. До того ж сам зміст інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів вимагає термінового прийняття рішення для локалізації і ліквідації фактора глобальної небезпеки.

В проекті Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» повинно міститись положення, що якщо пропозиції щодо введення відповідного режиму надходили з Кабінету Міністрів України, то вони повинні відповідати нормам «Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 870 від 06.08.2005 р. [7] та розділом VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

05.06.2000 р. № 915.

Якщо пропозиції щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму вносяться з боку Ради національної безпеки і оборони України, то законопроект готується у відповідності з «Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», яке затверджене Указом Президента України від 30.03.1995 р. № 270/95 [9]. Бо рішення Ради національної безпеки і оборони вводяться в дію Указами Президента України у відповідності з ч.3 ст.10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [10].

Розгляд питання щодо затвердження Указу Президента України про введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму починається з доповіді Президента України або уповноваженого представника Президента України в Верховній Раді України за дорученням Президента України. Після чого до доповіді даються висновки комітетів Верховної Ради України, які опрацьовували ці питання, якщо це опрацювання проводилося взагалі. Після цього йде обговорення питання.

У відповідності до п.1 ст.47 Регламенту Верховної Ради України парламент затверджує Указ Президента України більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Відносно цього положення виникає питання щодо об'єктивних причин неможливості зібрати більшість конституційного складу. І у відповідності до міжнародного досвіду необхідно або визначити порядок продовження терміну збору Парламенту, або зменшити кількість народних депутатів що необхідна для підтримання Указу Президента України.

Так, наприклад, в Росії Голова Ради Федерації за погодженням з Радою палати може встановити інший термін проведення засідання щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [11, с.77].

Згідно з ч.2 ст.185 Регламенту Верховної ради України рішення щодо затвердження Указу Президента України «Про введення

надзвичайного адміністративно-правового режиму» приймається у вигляді Закону України. Так, 14.12.2000 р. Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [12] затверджено відповідний Указ Президента України. Також 06.12.2005 року Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» було затверджено відповідний Указ Президента України [13].

Згідно з ч.1 ст.185 Регламенту Верховної Ради України [6] парламент може прийняти повністю Указ Президента, як у випадку введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих районах та містах Кіровоградської, Хмельницької та Черкаської областей, або прийняти частково з рекомендаціями та застереженням як у випадку введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим. До того ж при затвердженні відповідного Указу Президента України частково з рекомендаціями та застереженнями, чинними є лише ті положення Указу, що затверджені Верховною Радою України (ч.2 ст.185 Регламенту Верховної Ради України).

Згідно з ч.2 ст.185 Регламенту Верховної Ради України Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму затверджується Верховною Радою України у вигляді Закону України.

Цей Указ набирає чинності лише після його затвердження і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб. Про прийняте Верховною Радою України рішення щодо затвердження відповідного Указу Президента України негайно інформується Президент України і робиться повідомлення через засоби масової інформації (ч.4 ст.185 Регламенту Верховної Ради України).

Потрібно підкреслити, що у випадку відхилення Верховною Радою України законо-

проекту про затвердження Указу Президента «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» такий Указ не набирає чинності. У законодавстві треба передбачити положення, що у випадку відхилення Верховною Радою України законопроект про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму», Президент України не може повторно звернутись до парламенту з цим указом. Тільки після внесення змін в такий акт Президент України звертається до Верховної Ради України.

Не дивлячись на численні публікації в засобах масової інформації про можливість силового варіанту вирішення протистояння між парламентом, урядом та Президентом, можемо підкреслити, що самостійно Президент не може ввести надзвичайний адміністративно-правовий режим. Навіть якщо Президент України відповідно до ч.1 статті 90 Конституції України достроково припинить повноваження Верховної Ради України, парламент відповідно до п.2,3 статті 83 Конституції України, статті 10, п.3 статті 11 Закону України «Про правовий режим Воєнного стану», та статті 11, п.4 статті 12 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» буде діяти до обрання нового складу Верховної Ради України. А введення надзвичайного адміністративно-правового режиму парламентом можливо. У разі дострокового припинення повноважень Президента відповідно до статті 112 Конституції України його обов'язки виконує голова Верховної Ради України. Статтею 112 Конституції України також не передбачено обмежень щодо здійснення повноважень по введенню надзвичайних режимів головою парламенту в цьому випадку.

У відповідності зі ст.27 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та ст.24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [14] у разі введення надзвичайного чи воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН дер-

жавам, які беруть участь у цьому пакті про обмеження прав та свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Також у повідомленні зазначається термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, що передбачені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

В той же час, в Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» не говориться про інформування Генерального секретаря ООН. Але, як ми вже підкреслювали раніше, режим зони надзвичайної екологічної ситуації є типовим надзвичайним адміністративно-правовим режимом і містить в своєму змісті обмеження прав та свобод громадян, як і інші надзвичайні адміністративно-правові режими. На нашу думку, законодавцю треба доповнити відповідний закон положеннями щодо інформування про факт введення такого надзвичайного адміністративно-правового режиму.

У відповідності з функціями представництва [15, с.243-244] таке інформування здійснює Президент України. Але ми вважаємо, що це положення повинно бути відзеркалено в законодавстві.

Зобов'язання щодо інформування безпосередньо витікають з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, відповідно до якого при відхиленні від зобов'язань держава, яка ратифікувала пакт, повинна негайно інформувати світове співтовариство: про положення, від яких воно відступило; про причини прийняття такого рішення, та про термін, коли воно припиняє такі відхилення (ч.3 ст.4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) [16, с.53-68].

На відміну від українського законодавства законодавство Росії чітко прописує суб'єктів, які інформують Генерального секретаря ООН. Так, ч.1 ст.37 Федерального Закону Російської Федерації «Про надзвичайний стан» передбачає, що інформує федеральний орган виконавчої влади, що відає питаннями закордонних справ [17]. У той же

час, в ч.1 ст.22 федерального закону Російської Федерації «Про воєнний стан» передбачено, що заходи інформування Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй покладаються на Президента Росії [18].

Дуже цікаве положення закріплено в російському законодавстві щодо інформування Ради Європи та суміжних країн про введення надзвичайного стану (ст.38 Федерального закону Російської Федерації «Про надзвичайний стан»), хоча в обов'язкових для Росії принципах і нормах міжнародного права це не вимагається.

Отже, наведений вище досвід має багато позитивних аспектів:

- по-перше, особливо важливо надавати інформацію щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, який вводиться за умов виникнення на території України особливо небезпечних надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

- по-друге, суміжні держави зможуть вплинути на процес зменшення міграційних процесів на час введення такого режиму;

- по-третє, таке інформування розглядається як акт доброї волі і сприяє налагодженню добросусідських стосунків;

- по-четверте, таке інформування дозволить суміжним державам та країнам Європи відреагувати відповідним чином з надання гуманітарної допомоги населенню території, де введено відповідний режим, особливо це важливо під час надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

В деяких країнах закони про надзвичайні адміністративно-правові режими взагалі не вказують на інформування міжнародного співтовариства про факт введення конкретного режиму. Так, наприклад, вищезазвані положення не закріплені в Конституційному Законі Республіки Таджикистан «Про правовий режим надзвичайного стану». Хоча згідно з положеннями Конституції Таджикистану вказані міжнародні правила в будь-якому випадку належать безпосередньому виконанню законодавцем [20].

Отже, на наш погляд, все ж таки необхід-

но провести імплементацію міжнародного законодавства і деталізувати норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» хоча б на тому рівні, як це зроблено в Пакті.

Відносно продовження терміну воєнного стану слід констатувати, що в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не визначено термін дії такого стану з об'єктивних причин. І хоча п.2 ст.6 зазначеного закону говорить нам, що в Указі Президента України повинен зазначатися строк, на який вводиться воєнний стан. Ми вважаємо, що законодавець тут мав на увазі визначення меж існування цього режиму до усунення військової загрози. Так як не передбачається конкретного терміну дії воєнного стану то відсутня і процедура продовження цього правового режиму.

На відміну від воєнного стану, надзвичайний стан в Україні має законодавчо закріплені терміни дії. Згідно з ч.1 ст.7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», такий режим в Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і в окремих місцевостях не більше як 60 діб.

Згідно з ч.2 ст.7 цього Закону у разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб. Тобто на всій території України надзвичайний стан може бути введений максимально на 60 діб, а в окремих місцевостях на 90 діб. До того ж ч.2 ст.7 зазначеного закону вказує на те, що Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України. Тобто, можна зробити висновок, що продовження терміну дії надзвичайного стану здійснюється за процедурою введення такого режиму. Якщо Президент України видає Указ про продовження надзвичайного стану в останній день дії такого режиму, то режим буде продовжено або на два дні при відсутності рішення або до моменту прийняття негативного рішення щодо цього акту Верховною Радою України.

Згідно буквального тлумачення зазначеного

положення витікає, що більше продовжити термін надзвичайного стану не можна, але з наступної доби можна ввести його за процедурою першопочаткового введення.

Досвід закордонних країн показує, що існує навіть практика продовження режиму надзвичайного стану на декілька років з перервою в одну добу для проведення формальних виборів президента та парламенту. [12, с.77]. Виходячи з дослідження міжнародного досвіду ми пропонуємо обмежити можливість введення режиму надзвичайного стану після 60 діб на території України, або 90 діб на окремій території і в разі погіршення обстановки якщо існує реальна загроза національній безпеці України, зобов'язати Президента України розпочати процедуру введення воєнного стану на невизначений заздалегідь термін до локалізації або ліквідації фактора небезпеки. Заходи надзвичайного стану розраховані на невеликий проміжок часу, інакше втрачають свою ефективність. Якщо поліпшення ситуації не відбувається, держава повинна застосовувати більш жорсткі заходи з метою забезпечення національної безпеки. Введення воєнного стану покаже, що державний апарат вимушено працює в самому виключному режимі і інших шляхів не існує для нормалізації обстановки.

На наш погляд, можна казати про збільшення терміну надзвичайного стану в законодавстві України, і дійсно в багатьох країнах світу цей термін значно більший, і міжнародний досвід показує нам, що треба ухилитися від негативної практики необмеженої чисельності введення надзвичайного стану в умовах різного роду внутрішніх небезпек.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що сьогодні треба в законодавстві передбачити процедуру вводу воєнного стану після надзвичайного і надзвичайного стану після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в разі різкого погіршення ситуації. В такому разі ми пропонуємо в Указі Президента України про введення надзвичайного режиму одночасно скасовувати попередній режим щоб на одній території не існувало одночасно декілька надзвичайних адмініст-

ративно-правових режимів. Пропонується також закріпити зворотну процедуру з введенням менш обтяжливого режиму, коли фактор небезпеки продовжує свій вплив на суспільство і не можливо без надзвичайних заходів з боку держави обійтись, але такі заходи можуть бути менш обтяжливими для населення. Ми вважаємо, що введення менш обтяжливого надзвичайного адміністративно-правового режиму буде позитивно сприйнято населенням, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що сприятиме підтримці дій Президента, Уряду, Верховної Ради України, тимчасових органів управління.

Таку ситуацію можна порівняти з захворюванням людини: спочатку на хворобу впливають ліками, якщо це не допомагає, то для збереження життя людини проводять хірургічну операцію, яка переноситься більш боляче, але є вкрай необхідною. Надзвичайний стан, за аналогією - це прийом фармацевтичних препаратів, а воєнний стан - це хірургічна операція.

Режим зони надзвичайної екологічної ситуації також по аналогії з воєнним станом не має конкретних обмежень часу його дії і по об'єктивним причинам. Ч.4 ст.6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» також говорить, що в Указі Президента України про введення відповідного режиму повинен міститися строк, на який він вводиться, мається на увазі також час в який вплив негативного фактору буде локалізовано до визначених меж або ліквідовано повністю. До того ж практика оголошення окремих регіонів України зоною надзвичайної екологічної ситуації у відповідності з законодавством показує нам, що деякі відповідні Укази Президента України не містять посилання на строк існування такого режиму, а лише називають час з якого такий режим вводиться (наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 09.03.2001 р. [21], в інших випадках називається конкретний термін існування режиму (наприклад, Указ Президента України

«Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 11.12.2000 р.) [13].

Виходячи з норми закону, можна зробити висновок, що продовження строку режиму зони надзвичайної екологічної ситуації не передбачається, в випадку необхідності такий режим вводиться знову за раніше розглянутою детально процедурою.

Процедура скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану закріплена в ст.7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції про скасування такого режиму може надавати Рада національної безпеки і оборони та Верховна Рада України. Затвердження парламентом такий указ не потребує.

Ще раз хотілося б акцентувати увагу на недоречність, з нашої точки зору, об'яви воєнного стану на частині території України. Ми вважаємо, що такий режим можна вводити лише на всій території держави в випадку крайньої необхідності. Це доводить до кожного члена суспільства розуміння рівня небезпеки, в якому перебуває держава. В багатьох державах світу воєнний стан вводиться виключно на всій території.

Так як надзвичайний стан в Україні має чітко визначені в законодавстві строки дії, то по закінченню такого строку, якщо дія режиму не була подовжена за встановленою процедурою, він автоматично скасовується.

Ст.8 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріпила процедуру скасування такого режиму. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводиться, в разі усунення обставин, що обумовили його введення.

З пропозицією про скасування можуть звернутися до Президента України наступні суб'єкти: по-перше, Кабінет Міністрів України, якщо надзвичайний стан було введено в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; по-друге, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, якщо надзвичайний стан було введено на території Автономної Республіки Крим чи окремих її місцевостях; по-третє, в усіх випадках Верховна Рада України та Рада національної безпеки та оборони України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Особливо треба відмітити, що відповідно з міжнародними нормами (п.3 ст.4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) [15] Президент України повинен прийняти заходи про повідомлення Генеральному секретарю ООН, а відповідно через нього інших держав членів ООН, про дату з якої відповідний надзвичайний адміністративно-правовий режим скасовується.

Подібна процедура скасування режиму передбачається ст.9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Режим зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується достроково Указом Президента України, який не потребує затвердження парламенту, у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення такого режиму. З пропозицією про скасування до Президента України можуть звернутися наступні суб'єкти: по-перше, Рада національної безпеки і оборони України; по-друге, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, якщо відповідний режим було введено на території Автономної Республіки Крим чи окремих її місцевостях; по-третє, Кабінет Міністрів України (з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади територій, де введено надзвичайний адміністративно-правовий режим).

Ч.4 ст.9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» містить цікаве положення, що зміна правового режиму

зони надзвичайної екологічної ситуації проводиться з дотриманням вимог щодо введення такого режиму. Цей закон було прийнято останнім із трьох законів, що регулюють надзвичайний адміністративно-правовий режим. І, на наш погляд, законодавець правильно звернув увагу та встановив процедуру зміни режиму. Дійсно обставини можуть розвиватися в сторону погіршення ситуації та в сторону її покращення. Велика ймовірність, що в залежності від такої динаміки треба буде змінювати надзвичайні заходи, щоб адекватно реагувати на складену ситуацію. Виходячи з буквального розуміння закону та практики зміни меж території на якій вводиться надзвичайний адміністративно-правовий режим відповідно до ст.7 цього закону, можна зробити висновок, що режим зони надзвичайної екологічної ситуації змінюється за процедурою його введення, тобто видання Указу Президента України, що затверджується Верховною Радою України на протязі двох днів.

Ст.7 Закону передбачає, що межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації, може бути змінена з дотриманням вимог встановлених для порядку оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації (ст.6 Закону).

Перші прецеденти зміни меж території яскраво ілюструють цю процедуру. Так, Указом Президента України «Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» № 1364/2000 від 20.12.2000 року [22], було доповнено Указ Президента України від 11.12.2000 року № 1324/2000 «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [13].

Цей Указ було затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про зміни меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» [23].

В зазначених випадках законодавець звернув увагу на дуже важливі моменти, щодо

зміни надзвичайного адміністративно-правового режиму та зміни меж території дії надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Про важливість цього механізму ми детально говорили раніше. Щодо зміни меж території надзвичайного адміністративно-правового режиму хотілося би наголосити на нашій позиції, щодо недоречності введення надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях. Ми вважаємо, що цей режим можна вводити лише на всій території держави. Щодо змін меж території дії надзвичайного стану, то в цьому випадку ми вважаємо доречним розробити і закріпити процедуру зміни території такого режиму.

Цікаве положення містить ч.3 ст.8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», тут закріплений перехід від режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до надзвичайного стану. Це положення вказує на взаємозв'язок усіх надзвичайних адміністративно-правових режимів і про перехід одного менш жорсткого режиму в більш жорсткий.

Скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму проходить автоматично при не затвердженні на протязі двох днів Указу Президента про введення відповідного режиму згідно з ч.1 ст.5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ч.1 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч.1 ст.6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Особливе місце в втраті чинності актів Президента та Законів України займає Конституційний Суд України. Згідно з п.1 ч.1 ст.150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України та Президента України. А відповідно до ч.2 цієї ж статті рішення конституційного суду України з названих питань є остаточними і не можуть бути оскаржені.

Положення актів що визнані Конституційним Судом України неконституційними,

втрачають чинність з дня ухвалення рішення, яке є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим. У відповідності до ч.1 ст.152 Конституції України – Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності [24].

Згідно з ч.2 ст.152 Конституції України, Закони, та інші правові акти, або їх окремі положення, що визнані неконституційними втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Тут ми бачимо конституційно-правову процедуру зміни або навіть скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму. Хоча на сьогодні, ще не було прецедентів звернення до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України Указів Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму чи законів України, що затверджують ці Укази, але даний механізм є дуже дієвим і є ще однією гарантією забезпечення прав та свобод людини і громадянина при введенні надзвичайного адміністративно-правового режиму. Але для ефективності діяльності такого механізму треба розробити прискорену процедуру розгляду відповідної справи в Конституційному Суді України як існує процедура прискореного прийняття рішення Верховною Радою України щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. На сьогодні Регламент Конституційного суду [25] не передбачає таких процедур.

Підсумовуючи, хотілося би підкреслити, що процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів носять переважно адміністративно-правовий характер. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що в національній правовій системі складена модель про-

цедури введення надзвичайних адміністративно-правових режимів не дозволяє, ні в якому разі, Президенту самостійно вводити такі режими. Не доречним є введення такого виду надзвичайного адміністративно-правового режиму на окремій території - такий режим повинен вводитись на всій території України. Існування держави знаходиться під серйозною загрозою і це повинен відчувати кожний громадянин.

На нашу думку, слід закріпити в національному законодавстві положення, що інформування Генерального секретаря ООН та інших держав про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму здійснює Міністерство закордонних справ України.

Сьогодні настала потреба розробити та закріпити в законодавстві України детальні процедури зміни одного виду надзвичайних адміністративно-правових режимів іншим та процедуру зміни змісту конкретного введеного надзвичайного режиму, при ускладненні або покращенні обстановки на території дії режиму. Важливе місце в процедурі скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів займає Конституційний Суд України, особливо під час протистояння між різними гілками влади. Але для ефективності забезпечення прав і свобод громадян в досліджуваних умовах треба передбачити прискорену процедуру розгляду справ про скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Киселев С. Л. Гелиогеофизическое прогнозирование преступности и чрезвычайных ситуаций / С. Л. Киселев. – М.: ВНИИ МВД РФ. – 119 с.

2. Костенко Ю. Т. САПР устойчивости химических производств: ликвидация последствий аварий : учеб. пособ. / Ю. Т. Костенко, Г. А. Ткач, В. Г. Вайнер. – К. : Веселка, 1991. – 208 с.

3. Бандурка А. М., Административный процесс : учеб. [для высш. учеб. завед.] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Літера

ЛТД, 2001. – 336 с.

4. Указ Президента України «Про порядок підготовки і внесення актів Президента України» : від 20.09.1993 р., № 346/93.

5. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ним чинності» : від 10.06.1997 р., № 503/97.

6. Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» : від 16.03.2006 р., № 3547-IV.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України» : від 06.08.2005 р., № 870.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» : від 05.06.2000 р., № 915.

9. Указ Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» : від 30.03.1995 р., № 270/95.

10. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» : від 05.03.1998 р., № 183/98.

11. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под общ. ред. проф. С. П. Щербы. – М. : Изд-во «Юрлитинформ», 2006. – 192 с.

12. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» : від 14.12.2000 р., № 2146-III.

13. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» : від 06.12.2005 р., № 3182-IV.

14. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права / ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР : від 19.10.1973 р., № 2148-VIII.

15. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. ; за заг. ред. Тодики Ю. М. – Х. : Вид-во НУВС, 2002. – 672 с.

16. Международные акты о правах человека : сборник документов. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 784 с.

17. Федеральный конституционный Закон Российской Федерации «О чрезвычайном положении» : от 26.04.2001 г., № 3-ФКЗ.

18. Федеральный конституционный Закон Российской Федерации «О военном положении» : от 30.01.2002 г., № 1-ФКЗ.

19. Конституційний Закон Республіки Таджикистан «Про правовий режим надзвичайного стану» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=46>.

20. Указ Президента України «Про ого-

лошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» : від 09.03.2001 р., № 170/2001.

21. Указ Президента України «Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» : від 11.12.2000 р., № 1364/2000.

22. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про зміни меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» : від 21.12.2000 р., № 2186-III.

23. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. (Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р.).

24. Регламент Конституційного Суду України / затверджено Рішенням Конституційного Суду України від 05.03.1997 р.

Кузніченко С. О. Процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні / С. О. Кузніченко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 220–232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09kcorvu.pdf>

Розглянуто проблемні питання процедури прийняття Указу Президента України про введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів. Досліджено коло суб'єктів, які можуть ініціювати введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму та проблеми імплементації міжнародного законодавства в національну систему з проблем, що досліджуються.

Кузніченко С.А. Процедуры введения, продолжение и отмены чрезвычайных административно-правовых режимов в Украине

Рассмотрены проблемные вопросы процедуры принятия Указа Президента Украины о введении, продолжении и отмене чрезвычайных административно-правовых режимов. Исследован круг субъектов, которые могут инициировать введение соответствующего чрезвычайного административно-правового режима и проблемы имплементации в национальную систему международного законодательства по проблемам, которые исследуются.

Kuznichenko S.A. Procedure of Introduction, Continuation and Cancellations of Extreme Administrative-Legal Regimes in Ukraine

The problem questions of procedure of acceptance of the Decree of the President of Ukraine on introduction, continuation and cancellation extreme administrative-legal regimes are considered. The circle of subjects which can initiate introduction corresponding extreme administratively-legal regime is investigated and problems of implementation in national system of the international legislation on problems which are investigated.