

РОЗДІЛ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 349.6

М. І. Єрофєєв

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ТА ЗОНИ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ

У статті проаналізовано законодавче забезпечення правових режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації, які можуть запроваджуватися в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Звернено увагу на недоліки законодавчого регулювання цієї сфери суспільних відносин, яке не забезпечує чіткого розмежування застосування зазначених режимів та обґрунтовано пропозиції щодо усунення таких недоліків.

Ключові слова: правовий режим, зона надзвичайної екологічної ситуації, надзвичайний стан, екологічна безпека, охорона навколишнього природного середовища.

Постановка проблеми. Для забезпечення нормальної життєдіяльності населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій, створення сприятливих умов щодо вирішення різного роду проблем, які виникають в державі, запроваджуються спеціальні адміністративно-правові режими, котрі базуються на певних правилах, якими мають керуватися органи державної влади, органи місцевого самоврядування та яких мають дотримуватися фізичні та юридичні особи. У структурі державного механізму адміністративно-правові режими відіграють важливу роль, а тому вони є предметом спеціальних наукових досліджень. Зазначене стосується й правових режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації. Особливістю цих режимів є те, що сфера їх дії пересікається, а отже, виникає питання щодо їх розмежування. Проте цей аспект зазначених видів адміністративно-правових режимів не отримав належної уваги в науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазвичай режими надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації розглядаються в навчальній та науковій літературі в контексті аналізу загальної системи адміністративно-правових режимів. Це, зокрема, такі автори, як В. Б. Авер'янов, О. В. Адабаш, А. В. Басов, Д. О. Беззубов, Р. А. Калюжний, Л. К. Крупа, В. К. Колпаков, В. В. Коноплєв, С. О. Магда, В. Б. Рушайло та ін. Також пересікання сфери дії зазначених режимів обумовило те, що при здійсненні дослідження одного з них кореспондуюча увага приділялася й іншому. Таке мало місце в працях Г. І. Балюк, Н. М. Бірюкової, С. О. Кузніченка, В. М. Комарницького, Н. Р. Малишевої, Т. А. Шараєвської та ін. Утім, у зазначених дослідженнях питанню про пошук оптимального варіанту взаємодії правих режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації не було приділено належної уваги.

Формування цілей. Метою цього дослідження є аналіз законодавчих положень, що передбачають в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій запровадження за певних підстав обох зазначених режимів, та обґрунтування пропозицій щодо узгодженого їх застосування.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю й здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації. За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану¹ в порядку, установленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [1]). В умовах правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації здійснюються різноманітні аварійно-рятувальні та відновлювальні, природоохоронні та правоохоронні, організаційні та фінансові й інші заходи. Серед них, зокрема, є й ті, що мають здійснюватися в межах зони надзвичайної екологічної ситуації у випадку запровадження на ній правового режиму надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2], а саме: установлення особливого режиму в'їзду й виїзду; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм житлих приміщень для постійного або тимчасового проживання; запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування й предметів першої необхідності серед населення; проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, потрібних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт; примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим дальшим повним відшкодуванням їх вартості тощо. Очевидно, що склад цих заходів, який

¹ Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю й здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України у спосіб насильства й передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки й здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень – ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

відтворений у частині п'ятій ст.10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», мав би точно повторити той, що передбачений у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» (статті 16, 17). Проте цього не сталося. Перелік відповідних заходів відтворено в частині п'ятій ст.10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» вибірково, з елементами інтерпретації та окремими доповненнями складами заходів, не передбаченими Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Останній, зокрема, у своїх статтях 16 та 17 не передбачає таких заходів, як «проведення необхідних робіт по наданню допомоги тваринам у разі їх захворювання, загрози їх загибелі», «виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації», а такі заходи, як «обмеження руху транспортних засобів та їх огляд», «заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких установлюється судом», передбачено пунктами 2, 4 абзацу 1 ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», трансформувалися в розглядуваній частині Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» відповідно в «обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя й здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації», «установлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, зокрема в разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких установлюється судом».

Зазначене утворює ситуацію, що визначається в юридичній літературі як конкуренція законів. Постає питання, яким з них треба керуватися, коли два закони передбачають два рішення однієї проблеми, що не збігаються одне з одним. На практиці не виникало потреби шукати відповіді на нього в розглядуваному нами випадку. Є тільки один приклад запровадження надзвичайного стану через виникнення надзвичайної ситуації природного характеру. Ідеться про Указ Президента України від 03 грудня 2005 року № 1692/2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» (затверджений Законом України № 3182- IV від 06.12.2005 [3], згідно з яким через захворювання птаці високопатогенним грипом на території Советського, Нижньогірського та Джанкойського районів Автономної Республіки Крим, що створює загрозу життю й здоров'ю населення, та відповідно до пункту 21 частини першої статті 106 Конституції України та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» на території цих населених пунктів було введено надзвичайний стан. Цей приклад не вписується в правове регулювання режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, але повністю узгоджується із законодавством про цивільний захист України та орієнтованим на це законодавство Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», зокрема його статті 17 «Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру».

У юридичній літературі було висловлено думку про неприйнятність ситуації щодо положень, які збігаються (однакові), що містяться в законах, котрі встановлюють різні надзвичайні правові режими й про потребу розведення дії законів України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та «Про правовий режим надзвичайного стану». Як аргумент доводилося, що це дозволить уникнути «небезпеки застосування суворох надзвичайних заходів до громадян, які потерпають від екологічного лиха, переживають техногенну катастрофу, аварію, епідемію тощо». Наголошувалося також на тому, що вибір конкретного виду надзвичайного режиму повинен залежати від ситуації, що склалася [4].

Погоджуючись, зауважимо, зокрема, що варіант можливого запровадження на одній території одночасно двох особливих правових режимів само по собі утворює юридично некоректну ситуацію. Вона розмиває значення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, робить його начебто залежним від іншого правового режиму, і при цьому він не скасовується. За такої обставини й режим надзвичайного стану на території, на якій уже запроваджено правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації, не може бути повноцінним, адже має якимось чином підлаштовуватися під уже чинний особливий правовий режим. На законодавчому рівні жодним чином не врегульовано питання узгодження застосування двох особливих надзвичайних правових режимів. На наш погляд, конституційний рівень регулювання правового режиму зон надзвичайних ситуацій такий же, як правових режимів воєнного та надзвичайного стану (пункт 31 частини першої ст. 85 та пункт 21 частини першої ст.106 Конституції України), однакова спеціальна процедура прийняття рішень щодо введення цих режимів та оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, передбачено главою 31 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого законом України № 1861-VI від 10.02.2010 [5], свідчить про те, що він призначений виконувати певну самостійну роль у вирішенні проблем, що виникають у державі в разі аварій, катастроф, стихійного лиха. Цей режим уособлює відповідальність держави в особі органів державної влади, що приймають рішення про його встановлення на певній території, за забезпечення екологічної безпеки на постраждалих від руйнівних наслідків стихійних сил природи, техногенних інцидентів територіях. Такий режим повинен мати здатність створювати всі умови для подолання надзвичайної екологічної ситуації на відповідній території, нормалізації на ній життєдіяльності населення, без залучення до вирішення проблеми ліквідації надзвичайної екологічної ситуації інших особливих правових режимів. Тобто все, що потрібно для того, аби правовий режим надзвичайної екологічної ситуації виправдав своє призначення повинно в повному обсязі передбачатися в Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», включаючи заходи, пов'язані з обмеженням прав і свобод людини, прав та інтересів юридичних осіб.

Вищевказане не виключає того, що подекуди в разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру може бути введено надзвичайний стан згідно із Законом України «Про надзвичайний

стан». Але це не буде пов'язано з оголошенням місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Однією з умов уведення надзвичайного стану є виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемія, панзоотія тощо), що створюють загрозу життю й здоров'ю значних верств населення (пункт 1 частини другої ст. 4 Закону України «Про надзвичайний стан»). У такому разі можуть бути застосовані не тільки загальні заходи та право обмеження, передбачені правовим режимом надзвичайного стану, а й додаткові заходи цього режиму через надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (зокрема тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; установлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; установлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування й предметів першої необхідності тощо) (ст. ст. 16, 17 Закону України «Про надзвичайний стан»). Закон (ст. 7) передбачає максимальний термін уведення надзвичайного стану на строк до 90 днів (надзвичайний стан в окремих місцевостях України може бути введено на строк не більш як 60 діб, а в разі потреби його може продовжити Президент України, але не більш як на 30 діб). Проте може бути, що цього терміну буде недостатньо для ліквідації на певній території негативних екологічних наслідків надзвичайної ситуації, тоді й може постати питання про оголошення цієї території зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Зазначене вказує на можливість комбінування правовими режимами надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації, вибіркового застосування їх залежно від характеру та наслідків конкретної надзвичайної екологічної ситуації, а в разі потреби передбачати їх послідовне застосування, уникаючи при цьому непотрібного нагромадження одного правового режиму на інший. Для цього доцільно при дальшому удосконаленні Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачити його відмежування від Закону України «Про надзвичайний стан», визначити в ньому весь комплекс заходів, потрібних для ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, включаючи ті, що мають застосування в умовах правового режиму надзвичайного стану, але можуть бути використані для потреб правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

Висновки. Чинне законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації потребує відмежування від законодавства про надзвичайний стан. Кожне з них визначає особливості відповідного правового режиму й має оперувати достатнім комплексом приписів, що роблять відповідний режим автономним, здатним у повній мірі вирішити проблеми, з приводу яких він запроваджується. З огляду на це, із Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» має бути вилучено посилання на Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» і зафіксований увесь склад заходів, що може бути безпосередньо застосований у разі оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Це дозволить комбінувати правовими режимами надзвичайного стану й зони надзвичайної екологічної ситуації, застосовувати залежно від особливостей надзвичайної ситуації, що виникає, один з них.

Використані джерела:

1. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 16.03.2000 № 1908-III. *Верховна Рада України: офіц. веб-портал*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>.
2. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Верховна Рада України: офіц. веб-портал*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
3. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим: Указ Президента України від 03 грудня 2005 року № 1692/2005, затверджений Законом України № 3182-IV від 06.12.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 1. Ст.19.
4. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / [М. В. Краснова, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова та ін.]. Дніпро: НГУ, 2016. С.71.
5. Кузніченко С. О. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими в законодавстві України. *Право України*. 2000. №12. С.23-24.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст. 133.

Стаття надійшла до редколегії 03.01.2018

Ерофеев Н.И. Соотношение правовых режимов чрезвычайного положения и зоны чрезвычайной экологической ситуации

В статье анализируется законодательное обеспечение правовых режимов чрезвычайного положения и зоны чрезвычайной экологической ситуации, которые могут возникнуть в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Обращается внимание на недостатки законодательного регулирования данной сферы общественных отношений, которое не обеспечивает четкого размеживания применения указанных режимов и обосновываются предложения по устранению этих недостатков.

Ключевые слова: правовой режим, зона чрезвычайной экологической ситуации, чрезвычайное положение, экологическая безопасность, охрана окружающей природной среды.

Yerofeyev M. Ratio of Legal Regimes of the State of Emergency and the Zone of Ecological Emergency

The article examines the issue of the application of legal regimes of the state of emergency and the zone of emergency ecological situation in the conditions of emergency ecological situations in certain areas. It is proved, that their simultaneous application in separate territories creates a legally incorrect situation, in which the meaning of the legal regime of the zone of the emergency ecological situation becomes blurred, it seems to be dependent on another legal regime, and thus it is not abrogated. At the same time, the state of emergency in a territory, where another legal regime is already in place can not be complete, because it must somehow be adjusted to the prior.

The article analyzes the legislative requirements ensuring the introduction of the legal regimes of the state of emergency and the zone of emergency environmental situation. The possibility of combining these legal regimes, selective application of one of them depending on the nature and consequences of a particular emergency environmental situation, and if necessary, their consecutive use, while avoiding the unnecessary accumulation of one legal regime to another is indicated.

According to the author, each of these legal regimes must be autonomous, capable of fully addressing the problems they are caused by. In this regard, the article substantiates the proposals for the introduction of appropriate amendments to the Law of Ukraine "On the Emergency Situation Zone", which will ensure implementation of the complex of administrative, financial, environmental and other necessary measures in the areas declared as zones of emergency ecological situation without the additional introduction of a legal regime of state of emergency.

Keywords: legal regime, emergency environmental situation, emergency state, environmental safety, environmental protection.

УДК 342.7(477):341.231.14

І. С. Загоруй

ПРО ЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ СТАНДАРТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ

У статті розкрито значення ЗДПЛ з початку її створення в справі формування міжнародних стандартів інституту соціально-економічних прав людини. Досліджено історичний аспект їх концептуального теоретико-правового обґрунтування, включаючи й участь у цьому процесі українських учених-правознавців. Виокремлено права другого покоління та показано необхідність їх дотримання як обов'язок держави, що набуває парадигмального значення в розвитку її взаємодії з громадянином.

Ключові слова: Загальна декларація прав людини, соціально-економічні права, Атлантична хартія, права першого покоління, права другого покоління.

Постановка проблеми. Ми сьогодні переживаємо часи, коли події, що відбуваються, обговорюються надто часто з апеляцією до історичних прикладів, які б мали нагадати чи то щось схоже, чи то щось повчальне, а здебільшого – і перше, і друге. Порушення прав людини, охоплюючи й права соціально-економічні, викликають потребу в знаходженні ефективних шляхів їх захисту, що вимагає, своєю чергою, звернення до їхніх джерел і розуміння процесів формування та юридичного оформлення. Одним з