

Єзерський Дмитро Олександрович –
здобувач кафедри конституційного
та міжнародного права Національної
академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз положень Конституції України й інших нормативно-правових актів України, що регламентують порядок введення та дії надзвичайного стану.

Ключові слова: надзвичайний стан; конституційний лад; права й свободи людини.

Осуществлен анализ положений Конституции Украины и других нормативно-правовых актов Украины, регламентирующих порядок введения и действия чрезвычайного положения.

Ключевые слова: чрезвычайное положение; конституционный строй; права и свободы человека.

The article presents an analysis of the provisions of the Basic Law and other legislative acts of Ukraine governing the administration and the state of emergency.

Keywords: emergency; constitutional order; human rights and freedoms.

Загальновідомим та визначеним Конституцією України положенням є те, що в нашій державі визнається та гарантується принцип верховенства права, Конституція має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй.

Конституційний лад України являє собою систему суспільних відносин, які передбачає, регулює і охороняє її Конституція, тобто порядок, що встановлює її Основний Закон в державі і суспільстві.

Загальновизнаними складовими конституційного ладу є основи державного і суспільного ладу, конституційний статус людини і громадянина, форми прямого народовладдя, організація державної влади і місцевого самоврядування та

статус їх органів, територіальний устрій та інші інститути держави і суспільства [1, с. 5].

Основним Законом держави задекларовано вільність і рівність усіх людей у своїй гідності, свободах та правах, які є невідчужуваними та непорушними.

Разом з тим, історичний досвід людства свідчить про далеко непоодинокі результати життєдіяльності *homo sapiens* та неминучі природні явища, які призводять до порушення повсякденного ритму життя суспільства.

Порівнюючи наведені тези про фактичну вільність всіх людей у своїх свободах та одночасну можливість настання негативних наслідків від реалізації таких свобод для суспільства та природного оточення, а також саму можливість загрози існування людської спільноти в межах окремого територіального утворення від небезпечних природних явищ, можливо зробити обґрунтоване припущення, що розроблення та впровадження чіткого та конкретного механізму узгоджених дій органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру є гарантією стабілізації становища, що є вкрай важливим для суспільства.

Правову основу введення режиму надзвичайного стану є ст.ст. 92, 106 Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, Закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про боротьбу з тероризмом» а також закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, зокрема: «Про міліцію», «Про Службу безпеки», Укази Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджені Верховної Ради України.

Режим надзвичайного стану з юридичної точки зору являє собою правовий інститут зі специфічним змістом і структурою. На сьогодні у науці відсутня єдина точка зору щодо приналежності норм інституту надзвичайного стану до певної галузі науки. Одні вчені визначають режим надзвичайного стану як інститут конституційного права (Колодій А.М., Погорілко В.Ф., Колінко Я.А. та ін.), а інші як інститут адміністративного права (Бандурка О.М., С.О. Кузніченко, Басов А.В.). Ми притримуємося

позиції, що його слід розглядати, все ж таки, як інститут конституційного права, враховуючи конституційне врегулювання порядку введення надзвичайного стану. Разом з тим варто зазначити, що окремі елементи цього інституту регулюються не лише нормами конституційного права, а також адміністративного, цивільного, трудового, екологічного, міжнародного права.

Відповідно до частини 2 статті 29 Загальної декларації прав людини «при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [2].

Конституція України, виходячи з норм міжнародно-правових документів, встановила обмеження щодо реалізації деяких прав і свобод людини і та громадянина.

Так, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію обмежується законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, яка одержана конфіденційно, або для підтримки авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34 Конституції).

Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших людей (ст. 35). На таких самих підставах може бути обмежене право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36).

Конституційно встановлюються також обмеження щодо права на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39) тощо.

Усі ці обмеження обґрунтовані необхідністю забезпечення охорони конституційного ладу, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина.

Мета, порядок та умови введення надзвичайного режиму в будь-якій державі, види надзвичайних ситуацій, за яких вводиться надзвичайний державно-правовий режим, строк його

дії, гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах дії надзвичайного стану визначається спеціальними законами. Так, в Україні діє Закон «Про правовий режим надзвичайного стану».

У статті 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року [3] законодавець визначив поняття останнього як особливого правового режиму, який може тимчасово вводитися в державі чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу в Україні шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Слід зазначити, що, незважаючи на умови надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи, як і у звичайний час, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави в будь-яких умовах.

Конституція України визначає, що в умовах надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; при цьому певні, перераховані у статті 64 Основного Закону, права і свободи не можуть бути обмежені навіть за умови настання надзвичайного стану. Перелік цих прав корелюється з положеннями

Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [4], відображає прагнення захистити ті права і свободи, які мають забезпечуватися за будь-яких обставин, в тому числі при введенні надзвичайного або воєнного стану.

Указ Президента про введення надзвичайного стану призупиняє дію деяких законодавчих актів, обмежує права і свободи людини і громадянина (крім тих, що зазначені у ст. 64 Конституції України), організовує діяльність органів державної влади, на яких покладено обов'язок по реалізації заходів режиму надзвичайного стану. Указ Президента має імперативний характер, обов'язковий для виконання всіма суб'єктами, його реалізація гарантується примусовою силою держави.

Для введення режиму надзвичайного стану необхідні спеціальні умови. Надзвичайний стан може бути введений лише за наявності реальної (тобто такої що вже настала) загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим.

Введення надзвичайного державно-правового режиму є правом, а не обов'язком Президента України, тому навіть якщо умови його введення наявні, надзвичайний стан може бути і не оголошений, якщо обстановка може бути нормалізована за допомогою інших термінових організаційних заходів.

Так, наприклад, у 2005 році на території Автономної Республіки Крим через поширення птишиного грипу був запроваджений режим надзвичайного стану у зв'язку з неможливістю стабілізації обстановки заходами, які були вжиті [5].

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачає наступні умови введення цього режиму:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці

громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН держави, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про мету цих відхилень і причин прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених цим Пактом.

В історії більшості держав кризи (війна, збройні конфлікти, масові безпорядки, стихійні лиха і т.п.) викликали необхідність тимчасового обмеження окремих прав і свобод громадян при тих чи інших надзвичайних обставинах. Законодавством більшості держав Європи в інтересах національної безпеки і оборони допускаються обмеження прав і свобод громадян у період надзвичайного або воєнного стану.

Наприклад, відповідно до положень ст. 55 Конституції Іспанії дія окремих прав і свобод (недоторканність житла, право на вибір місця проживання і вільне пересування по національній території, на в'їзд у країну і виїзд з неї, воля вираження думок і тощо) можуть бути припинені в умовах надзвичайного чи облогового стану [6], а у ст. 19 Конституції Португалії зазначено, що введення стану облоги чи надзвичайного стану адекватним чином обґрунтовується і містить список прав і свобод та їх гарантій, здійснення яких призупиняється, при цьому тривалість введеного положення не може становити більше п'ятнадцяти днів або строку, закріпленого в законі внаслідок оголошення війни, не перешкоджаючи можливому продовженню термінів з дотриманням тих же меж, а також введення стану облоги чи надзвичайного стану може змінювати

конституційний лад лише в рамках, передбачених Конституцією і законом, при цьому, зокрема, не може порушуватися застосування конституційних правил, що відносяться до компетенції та діяльності органів державної влади та власних органів автономних областей, або права та імунітети відповідних посадових осіб [7].

Аналіз зарубіжної практики свідчить про те, що обмеження прав і свобод у період надзвичайного чи воєнного стану, як правило: а) не поширюються на основні права громадян; б) носять обмежений за обсягом і часом дії характер; в) застосовуються тільки на підставі відповідного законодавчого акта.

Режиму надзвичайного стану притаманна низка ознак, які відповідають його головним характеристикам, серед яких можна виділити найголовніші:

– надзвичайний стан за своєю формою – це надзвичайний державно-правовий режим, що здійснюється в певних межах;

– ґрунтується на Конституції України як акті найвищої юридичної сили та загальноприйнятих принципах і нормах міжнародного права, що гарантують демократичність і справедливість застосування заходів надзвичайного впливу;

– метою введення надзвичайного стану є попередження або усунення загрози для нормального функціонування держави або її наслідків, захист прав і свобод, засад конституційного ладу, інтересів суспільства й держави, відновлення правопорядку [8, с. 16].

У Конституції України задекларовані деякі положення, пов'язані із специфікою умов надзвичайного стану, такі як:

1) примусове відчуження об'єктів права приватної власності з наступним повним відшкодуванням їх вартості (допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану);

2) використання примусової праці забороняється, крім роботи чи служби, яка виконується відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан, а також визначені повноваження Верховної Ради України та Президента України, пов'язані із введенням та скасуванням надзвичайного чи воєнного стану:

– у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої

сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану;

– до повноважень Верховної Ради України належить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану;

– президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану.

Продовжуючи встановлене Конституцією положення про визначення правового режиму надзвичайного стану виключно законами України, законодавцем прийнято згаданий нами Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року, який і 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.

При цьому слід нагадати, що нещодавно Верховною Радою України прийнято Кодекс цивільного захисту України [9], який введений в дію з 1 липня 2013 року. Так, ст. 20 цього кодексу встановлює, що режим надзвичайного стану для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих територіальних підсистем тимчасово встановлюється у межах території, на якій введено правовий режим такого стану, відповідно до вимог Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

На нашу думку, Кодекс цивільного захисту України, як кодифікований нормативно-правовий акт, повинен охоплювати також і конкретні положення стосовно питання, що нами розглядається, а не містити у собі тільки бланкетні норми.

Отже, вважаємо за необхідне для удосконалення механізму введення і функціонування надзвичайного стану в Україні необхідно запозичити досвід зарубіжних країн. Зокрема, конкретизувати механізм дії органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, кореспондуючи законодавчі норми із відомчими нормативними документами уповноважених осіб, визначивши їх роль під час можливого виникнення ситуацій, які потребують введення надзвичайного стану в державі або окремих місцевостях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України / В. Ф. Погорілко. – К. : Ін Юре, 1997. – 40 с.
2. Загальна декларація прав людини від 10 груд. 1948 р. // Голос України. – 2008. – № 236. – С. 15–17.
3. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : прийнятий 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.
5. Закон України Про затвердження Указу Президента України від 3 груд. 2005 р. № 1692 (1692/2005) «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» : Закон України від 6 груд. 2005 р. № 3182-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 19.
6. Испанская Конституция одобрена Генеральными кортесами на пленарных заседаниях Конгресса депутатов и сената 31 окт. 1978 г., утверждена испанским народом на референдуме 6 дек. 1978 г., подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 дек. 1978 г. («Boletin Oficial del Estado», № 311, от 29 дек. 1978 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.
7. Конституция Португальской Республики от 2 апр. 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.
8. Колінко Я. А. Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Я. А. Колінко. – Х., 2011. – 20 с.
9. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page7>.