

# ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВВЕДЕННЯ

## в Україні надзвичайного стану: проблеми теорії і практики



### Г. В. Задорожня

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

*У статті проаналізовано теоретичні і практичні проблеми введення в Україні правового режиму надзвичайного стану, зроблений висновок про те, що призупинення дії окремих конституційних норм неспіврозмірне з такою юридичною складовою, як втрата ними чинності.*

**Ключові слова:** правовий режим надзвичайного стану, глава держави, призупинення дії нормативно-правового акта.

*В статье проанализированы теоретические и практические проблемы введения в Украине правового режима чрезвычайного положения, сделан вывод о том, что приостановка действия отдельных конституционных норм не соразмерна с такой юридической составляющей, как потеря ими юридической силы.*

**Ключевые слова:** правовой режим чрезвычайного состояния, глава государства, приостановка действия нормативно-правового акта.

*The article analyzes the theoretical and practical problems of leading legal regime in Ukraine of extraordinary situation, conclusion is done that halt of action of separate constitutional norms not in proportion with such legal constituent as a loss by them legal force.*

**Keywords:** legal mode of the extraordinary state, chapter of the state, halt of action of legal act.

**Н**адзвичайний стан завжди продукується з нестандартної ситуації, яка здебільшого приховує в собі значну загрозу для національної безпеки і територіальної цілісності держави, життя і здоров'я людей тощо. Для України здатність державної влади діяти ефективно в нестандартних умовах має особливе значення. При цьому винятково актуальним є питання визначеності змісту не тільки норм матеріального права, а й процесуальних норм, які становлять правовий механізм введення режиму надзвичайного стану в державі. Значимість такого процесуально-правового механізму полягає в тому, що він має визначити конкретний порядок поступальних процедурних кроків вищих посадових осіб держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування в усуненні загрози та якнайшвидшої ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування суспільства. Отже, правова невизначеність такого процесуального механізму нівелює (знецінює) норму матеріального права, оскільки фактично унеможлиблює її практичне застосування.

У науці конституційного права, як і в теорії права, інститут правового режиму надзвичайного стану є малодослідженим. У період радянської доби дослідження цього правового інституту не заохочувалося державою, не став він предметом серйозних наукових пошуків і за часів незалежної України. Дійсно, аналіз спеціальної юридичної літератури показав, що в Україні немає жодної фун-

даментальної праці, присвяченої проблемам дослідження правової природи режиму надзвичайного стану, визначенню конституційно-процесуальних основ реалізації права спеціальних суб'єктів правовідносин на введення в Україні такого стану. Проте, заради справедливості, зауважимо, що інститут правового режиму надзвичайного стану хоча й побіжно, але розглянув С. К. Могил у праці «Сучасна держава в екстремальних ситуаціях: нормативи, органи, функції» (2003 р.) [1]. Такий стан справ не лише актуалізує дослідження питання теоретичної сутності такого правового феномену, як «надзвичайний стан», та процесуальної складової його впровадження, а й спонукає до предметної дискусії з цих питань.

Мета публікації полягає в дослідженні теоретичних і практичних питань конституційно-процесуального механізму введення в Україні правового режиму надзвичайного стану, аналізі повноважень суб'єктів публічної влади на введення в державі такого правового режиму та внесенні відповідних пропозицій до конституційного законодавства.

Зауважимо, що нормативну основу введення в Україні надзвичайного стану становлять Конституція України, а також Закони України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. [2], «Про захист населення і територій від надзвичайної екологічної ситуації, від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. [3], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. [4], «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. [5] та ін.

З аналізу наведеної нормативної бази вбачається, що надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техноген-

ного 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 України шляхом насильства, і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідних повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормально функціонування національної економіки та органів публічної влади, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини та законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Отже, режим надзвичайного стану вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу України, усунення якої іншими способами є неможливим.

З огляду на тему цієї публікації, необхідно проаналізувати механізм (порядок) введення в Україні правового режиму надзвичайного стану. І першим нез'ясованим моментом у цьому процесі є таке: яким правовим актом регулюється порядок введення в Україні правового режиму надзвичайного стану. Невизначеність нормативно-правового регулювання цього процесу зумовлена низкою об'єктивних чинників, чи не найвагоміший з яких є відсутність кодифікованого конституційно-процесуального законодавства. За таких обставин, практична реалізація цього механізму досить проблематична, оскільки окремі конституційні нормативно-правові акти регулюють механізм введення такого режиму лише в певній частині, а для відтво-

рення цілісної картини процесуальних етапів цього механізму необхідно норми конституційного законодавства скласти, «ніби в пазли».

Так, відповідно до положень пункту 21 частини 1 статті 106 Конституції України Президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Разом з тим, у частині 1 статті 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» зазначено, що надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Проте згідно з вимогами пункту 19 статті 92 Конституції України, виключно законами України визначається правовий режим надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

Відтак, незрозуміло: порядок введення в Україні правового режиму надзвичайного стану визначається указом Президента України чи законом; якщо законом, то який суб'єкт законодавчої ініціативи уповноважений розробити і внести його на розгляд Верховної Ради України? Крім того, досить неоднозначною є нормативна вимога про те, що надзвичайний стан «вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України». І знову ж постає питання: затвердження указу Президента України — це право чи обов'язок парламенту України.

Пошук відповіді на поставлені питання передбачає, насамперед, здійснення системного аналізу конституційного законодавства. То ж спробуємо здій-

снити такий аналіз. Так, Верховна Рада України згідно з положеннями частини 3 статті 189 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. розглядає питання про затвердження указу Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного указу Президента України до Верховної Ради України і надання їх народним депутатам України разом з проектом відповідного закону. Отже, виключним суб'єктом законодавчої ініціативи щодо розробки і внесення такого законопроекту в парламенті є Президент України.

Проект закону щодо затвердження відповідного указу Президента України розглядається за процедурою першого читання та прийняття закону в цілому. Примітно, що це питання розглядається Верховною Радою України без голосування щодо його включення до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань. Отже, відповідне звернення Президента України розглядається парламентом у невідкладному порядку.

Разом з тим, указ Президента України про введення надзвичайного стану має бути наповнений відповідним змістом, зокрема в ньому зазначаються: обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; органи державної влади,

органи військового командування та органи місцевого самоврядування та межі їх додаткових повноважень тощо.

Зважаючи на змістовну складову відповідного указу глави держави, Верховна Рада України може прийняти повністю, частково з рекомендаціями та застереженнями або відхилити проект закону про затвердження відповідного указу Президента України. Правовим результатом прийняття цього закону Верховною Радою України є надання нею згоди на затвердження указу Президента України про введення надзвичайного стану в Україні (або в окремих її місцевостях). Відповідний указ глави держави негайно оголошується через ЗМІ чи оприлюднюється в інший спосіб.

Таким чином, конституційне законодавство наділяє саме Президента України, а не парламент чи уряд, виключними повноваженнями ініціювати введення в Україні режиму надзвичайного стану. Такі повноваження йому надаються як главі держави.

До речі, відомий італійський мислитель епохи Відродження Ніколо Макіавеллі, аналізуючи значення влади монарха в державі у своїй праці «Роздуми про першу декаду Тіта Лівія» писав, що значення інституту управителя держави, який призначається на певний строк, а не на вічно, полягає в тому, що в умовах особливої небезпеки для держави він має право безперешкодно діяти і без зволікань приймає рішення, не радячись при цьому з народом та магістратами, проте він не має права будь-що робити на шкоду державному устрою [6, с. 182].

Загалом місце і роль глави держави в механізмі введення режиму надзвичайного стану в зарубіжних країнах залежно від форми державного правління, форми державного режиму, правових традицій, що склалися в державі, та інших чинни-

ків суттєво відрізняються. Так, у Франції, якщо інститути Республіки, незалежність нації, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань виявляються під серйозною загрозою, а нормальне функціонування конституційних державних властей припинене, то глава держави відповідно до положень ст. 16 Конституції Франції від 4 жовтня 1958 р. приймає заходи щодо запровадження надзвичайного стану, які диктуються цими обставинами, після офіційної консультації з Прем'єр-міністром, головами палат парламенту, а також з Конституційною радою. Натомість у ФРН, яка є парламентською республікою, надзвичайний стан вводить парламент за поданням уряду, а президент держави відповідно до частини третьої ст. 115-а Конституції ФРН від 23 травня 1949 р. наділений повноваженнями лише в частині офіційної констатації (оприлюднення) такого факту. Президент Португалії, подібно німецькому главі держави, відповідно до вимог ст. 134 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 р. також уповноважений оголошувати надзвичайний стан у державі за погодженням з урядом і парламентом.

З наведеного вбачається, що суб'єктами введення режиму надзвичайного стану в цих та й в інших європейських країнах (Польща, Греція тощо) є здебільшого три суб'єкти публічної влади: глава держави, парламент та уряд.

Законодавчо визначена необхідність консенсусної єдності тріади — уряду, глави держави і парламенту — в прийнятті цього рішення, з одного боку, забезпечує суспільство від поспішних і необдуманих кроків владних інституцій, а з іншого — вимагає швидкої координації їх дій в екстремальних умовах.

Вочевидь від таких екстремальних ситуацій не забезпечена жодна держава в світі, в тому числі й Україна, тому пра-

вове регулювання таких правовідносин має бути максимально повним і не може містити, на наш погляд, прогалів. Під кутом окреслених питань, спробуємо проаналізувати й конституційне законодавство України.

Так, за статтею 112 Конституції України у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до її ст. ст. 108-111 виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України, який у період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати певні повноваження, в тому числі й вводити режим надзвичайного стану. Відтак, за збігом обставин, якщо «постійного Президента України» ще не буде обрано, а Прем'єр-міністр України законодавством не наділений повноваженнями вводити режим надзвичайного стану, то практично державний суверенітет, територіальна цілісність, права й свободи громадян можуть бути під загрозою. Думається, що такий стан справ правового регулювання відносин у державі та суспільстві є неприпустимим. Звичайно, що за таких обставин, очевидно, має спрацювати механізм політичної доцільності. Проте вважаємо, що найвищою доцільністю має бути закон, тому парламенту необхідно внести відповідні зміни до Основного Закону держави.

У контексті цього дослідження винятково важливими є й інші питання, зокрема визначення правової природи нормативних актів, дія яких (або окремих їх норм) тимчасово призупинена. Відомо, що в умовах надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Враховуючи те, що права і свободи людини і громадянина, а також гарантії цих прав і свобод ви-

значаються виключно законами (п. 1 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України), цілком логічним є те, що в умовах введення режиму надзвичайного стану низка законів (або окремих її частин) не діятиме.

Відтак, постає питання щодо правової природи нормативного акта, дія якого (або частини його норм) призупиняється на певний строк. Отож спробуємо проаналізувати відповідь на це питання у контексті співвідношення понять «чинність» та «дія» нормативно-правового акта. Зазначимо, що в юридичній літературі ці поняття здебільшого ототожнюються. Проте, як показує практика, «чинність» та «дія» нормативно-правового акта не завжди збігаються. Справа в тому, що за певних обставин дія нормативно-правового акта може призупинятися на деякий час, проте чинність і відповідно юридична сила такого акта зберігається.

Чинність нормативно-правового акта виступає юридичною передумовою його дії та обов'язковості його приписів. Натомість припинення чинності нормативно-правового акта, як зауважують відомі теоретики права О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, означає і втрату ним юридичної сили [7, с. 381].

Водночас змістовно різними є поняття «припинення» і «призупинення» дії нормативно-правового акта. Припинення дії нормативно-правового акта рівнозначне його скасуванню, що неминуче призводить до втрати ним юридичної сили. Натомість призупинення дії нормативно-правового акта (або його окремих норм) — це тимчасове, неостаточне переривання його (їх) темпоральної дії, яке здійснюється в порядку, передбаченому законодавством, і зумовлене певними обставинами [8, с. 215].

Такими юридично значимими обставинами є, наприклад, введення режиму надзвичайного стану. Дійсно, відповідно до Конституції України в умовах надзви-

чайного стану законом можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод. Наприклад, обмежується право громадян обирати і бути обраним до органів публічної влади, оскільки в період дії надзвичайного стану забороняється організувати і проводити вибори.

За таких обставин чинність окремих конституційних норм можна пов'язувати з визначенням часових, територіальних і суб'єктивних меж їх дії. Водночас це не означає, що відповідні норми права є чинними тільки на час їх дії, в межах відповідної території їх дії і тільки для кола суб'єктів, на яких поширюється ця дія, оскільки нормативна обов'язковість закону має бути визнана всіма суб'єктами правовідносин, до того ж на всій території держави.

Таким чином, з огляду на наведене, можна зробити такі висновки:

1) практична реалізація механізму введення режиму надзвичайного стану в державі ускладнюється відсутністю кодифікованого конституційно-процесуального законодавства, тому є потреба в розробці і прийнятті Конституційно-процесуального кодексу;

2) конституційним законодавством України не врегульовано питання щодо визначення суб'єкта і порядку введення режиму надзвичайного стану в умовах дострокового припинення повноважень Президента України. Правова невизначеність у цьому питанні не узгоджується із конституційними засадами правової держави і може призвести до реальної загрози державному суверенітету, територіальній цілісності, правам і свободам громадян, тому необхідно внести відповідні зміни до Основного Закону держави;

3) під час введення режиму надзвичайного стану призупинення законом дії окремих конституційних норм неспіврозмірне з такою юридичною складовою, як втрата ними чинності.

## Список використаної літератури

1. *Могил С. К.* Сучасна держава в екстремальних ситуаціях: нормативи, органи, функції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.01 / Одеса, 2003. – 20 с.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
3. Про захист населення і територій від надзвичайної екологічної ситуації від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.
4. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 343.
5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
6. *Макіавеллі Н.* Роздуми про першу декаду Тіта Лівія // Філософія права : хрестом. / За ред. М. І. Панова. – К. : Ін Юре, 2002. – 692 с.
7. Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко : моногр. – К. : Юридична думка, 2006. – 432 с.
8. *Рабінович П. М.* Дія нормативно-правового акта // Юридична енциклопедія. У 6-ти т. – Т. 2. Д – Й. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – 744 с.