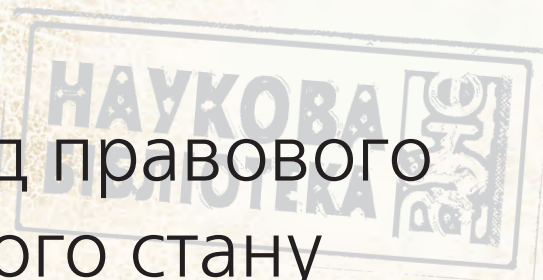


Удосконалення засад правового режиму надзвичайного стану



10



Вадим ТЮТЮННИК,
кандидат військових наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу воєнної та воєнно-
економічної політики
Національного інституту
стратегічних досліджень



Валентин ГОРОВЕНКО,
завідувач відділу воєнної та
воєнно-економічної політики
Національного інституту
стратегічних досліджень

У статті проаналізовано законодавство з питань надзвичайного стану. Особлива увага приділена діяльності органів державної влади, військового командування, військових формувань та органів місцевого самоврядування в умовах згаданого стану, який запроваджують у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціального або воєнного характеру. Встановлено, що низка його норм є застарілою, не враховує сучасних реалій, особливостей російської «гібридної» агресії проти України й досвіду антитерористичної операції на Донбасі. Запропоновано відповідні зміни до законодавства.

Після початку війни на Сході України Президент, Верховна Рада та уряд переглянули з багатьох питань правові засади національної безпеки й оборони держави¹. Зокрема до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» було внесено більше десяти важливих змін. Набули чинності в оновлених редакціях Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Стратегія національної безпеки України. На жаль, зазначене не торкнулося законодавства з питань правового режиму надзвичайного стану. І це під час посилення дій Росії з дестабілізації соціально-політичної, економічної та криміногенної ситуацій у нашій державі, збільшення кількості та масштабів організованих нею терористичних актів. Це небезпечний виклик для суспільства та державності України.

У нинішніх складних зовнішньо-та внутрішньополітичних, соціально-економічних умовах необхідність удосконалення засад правового режиму надзвичайного стану також зумовлюється такими обставинами. Насамперед відомо, що Закон

України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] прийнято ще у 2000 році (далі – закон про надзвичайний стан). Від того часу він не уточнювався, за винятком декількох змін термінологічного характеру. Через це деякі його норми застаріли. Вони не враховують сучасних українських реалій, особливостей російської «гібридної» агресії проти України, досвіду проведення антитерористичної операції (АТО) на Донбасі та містять багато інших серйозних вад.

Так, передбачені згаданим законом засади діяльності та повноваження вищих органів державної влади в умовах надзвичайного стану зорієнтовані на тодішню, зразка 2000 року президентсько-парламентську (а фактично президентську) форму правління. Тоді Президент України мав вагомий конституційний повноваження для впливу на всі сфери діяльності уряду, міг призначати та звільняти з посад його членів, керівників органів виконавчої влади, військових формувань і правоохоронних органів, впливати на формування та виконання відпо-

відних статей державного бюджету тощо.

За чинною нині Конституцією глава держави позбавлений значної частини владних повноважень, необхідних для виконання низки функцій в умовах надзвичайного стану. Їх передано парламенту при визначній ролі коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та Кабінету Міністрів України. І ці зміни слід врахувати в законі про надзвичайний стан.

Варто нагадати, що з огляду на характер походження подій, які можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій в Україні, чинна класифікація визначає чотири її види: техногенного, природного, соціального та воєнного характеру [1]. Вони, залежно від масштабів заподіяних наслідків та обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їхньої ліквідації, можуть бути державного, регіонального, місцевого чи об'єктового рівня.

Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їхніми рівнями встановлює Кабінет Міністрів, а класифікаційні ознаки кожної з них визначає центральний орган виконав-

¹ Йдеться, зокрема, про численні зміни, внесені до законів України «Про основи національної безпеки України», «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про оборону України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про розвідувальні органи України», «Про військовий обов'язок і військову службу» тощо.



чої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. Нині таким органом є Міністерство внутрішніх справ України. Однак дотепер діють класифікаційні ознаки, затверджені наприкінці 2012 року колишнім Міністерством надзвичайних ситуацій [8].

До того ж наведені в них ознаки надзвичайних ситуацій соціального характеру потребують ретельної переробки з огляду на події, які вже понад рік тривають у нашій державі, насамперед на її Сході. А ознак надзвичайних ситуацій воєнного характеру в указаному документі взагалі немає. Тому Кабміну рекомендується вжити заходів задля усунення зазначених вад нормативно-правової бази з питань надзвичайних ситуацій.

Згідно із законом надзвичайний стан можна тимчасово запровадити в Україні чи в окремих її місцевостях за різних умов.

По-перше, в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії тощо), що створюють загрозу життю й здоров'ю значних верств населення (п. 1, ч. 2, ст. 4). Загалом, надалі ми не розглядатимемо норми закону про надзвичайний стан, пов'язані з особливостями його запровадження в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, оскільки їхній аналіз і підготовку пропозицій щодо вдосконалення таких норм мають робити фахівці з цивільного захисту. Слід зауважити, що в разі запровадження надзвичайного стану зі згаданих підстав для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт можуть залучатися, крім сил цивільного захисту, військові частини Збройних Сил України (ч. 2, ст. 20).

По-друге, правовий режим надзвичайного стану може також бути запроваджений в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій соціального або воєнного характеру в разі (п.п. 2–7, ч. 2, ст. 4):

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

- 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 місцевого самоврядування;

- виникнення масових безладів, що супроводжуються насильством

над громадянами, обмежують їхні права й свободи;

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

- масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

- необхідності відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади.

Слід звернути увагу на те, що під час запровадження надзвичайного стану із зазначених підстав до виконання його заходів військовій частині Збройних Сил України можуть залучатися лише в разі масового переходу державного кордону з території суміжних держав (ч. 3, ст. 20). У решті ж випадків у заходах надзвичайного стану можуть брати участь, поряд із силами та засобами органів МВС, в тому числі Національної гвардії та Служби безпеки, виключно сили й засоби Військової служби правопорядку Збройних Сил України (ч. 1, ст. 20).

Тобто законом про надзвичайний стан заборонено використовувати інші частини та підрозділи Збройних Сил, їхні літаки, вертольоти, кораблі тощо в умовах надзвичайного стану, запровадженого у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціального або воєнного характеру.

Проте відомо, що Військова служба правопорядку Збройних Сил України (далі – Військова служба правопорядку) має вкрай обмежені сили та засоби. Це органи управління, підрозділи охорони військових об'єктів, патрульно-постової служби, безпеки дорожнього руху та спеціального призначення. Чисельність їхнього особового складу становить 2,0–2,5 тисячі осіб, озброєних переважно легкою стрілецькою зброєю. До того ж Військова служба правопорядку під час участі в заходах надзвичайного стану має право виконувати доволі вузьке коло специфічних завдань [3].

Утім, досвід проведення АТО засвідчив, що сили та засоби Служби безпеки, МВС, Національної гвардії та Держприкордонслужби України з різних причин неспроможні самотужки ефективно протидіяти російським незаконним збройним формуванням, диверсійно-розвідувальним групам, бойовикам та терористам, а також забезпечувати відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади без належної підтримки з боку бойових та інших частин і підрозділів Збройних Сил України. Тому пропонуємо внести до статті 20 закону про надзвичайний стан зміни, які надаватимуть право залучати згадані частини та підрозділи до участі в заходах надзвичайного стану, запровадженого з підстав, визначе-

них у його пунктах 2–5 та 7 частини 2 статті 4.

У законі про надзвичайний стан особливу роль у виконанні заходів цього стану покладено на так зване військове командування в складі Головного органу військового управління Національної гвардії, Служби безпеки та Військової служби правопорядку. В сучасних умовах назва та особливо такий склад цього командування не відповідають характеру заходів надзвичайного стану й не враховують суттєвих змін у правоохоронній системі України.

Так, зокрема, статті 16–18 згаданого закону передбачають здійснення двадцяти п'яти заходів надзвичайного стану. На підставі аналізу їхнього змісту можна стверджувати, що двадцять один із них має правоохоронний, економічний, медичний, гуманітарний, адміністративний чи інший невійськовий характер. Тому задля забезпечення громадської безпеки населення, нормальної роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посилення громадського порядку, протидії терактам тощо їх виконуватимуть переважно правоохоронні та спеціальні органи держави.

І лише один із зазначених заходів за характером є певною мірою військовим. Ідеться про заборону призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату (п. 3, ч. 1, ст. 18). За таких обставин називати «військовим» згадане командування алогічно та недоцільно.

Нещодавно в ході реформи правоохоронної системи було створено Національну поліцію. Її діяльність спрямовується та координується Кабміном через міністра внутрішніх справ задля забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки й порядку, в тому числі для сприяння забезпеченню правового режиму надзвичайного стану [4]. Також через згаданого міністра Кабмін спрямовує та координує діяльність Державної прикордонної служби і Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Крім того, міністр внутрішніх справ здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України як військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України.

Зважаючи на це, рекомендується замінити в законі про надзвичайний стан термін «військове командування» терміном «правоохоронно-військове командування», а також визначити в статті 10 цього закону, що таким командуванням є:

- Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України, який за-



безпечує та здійснює в межах своєї компетенції функції цього міністерства з координації, аналізу, планування, контролю та узгодження дій органів і підрозділів внутрішніх справ із реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань [9];

- центральний орган управління Національною поліцією України;

- Головне управління Національної гвардії України;

- Адміністрація Державної прикордонної служби;

- Центральне управління Служби безпеки України;

- Генеральний штаб Збройних Сил України.

Під час удосконалення норм та положень закону про надзвичайний стан необхідно також ретельно переглянути зміст заходів надзвичайного стану й урахувати зміст заходів воєнного стану, що є в оновленому Законі України «Про правовий режим воєнного стану», а також досвід проведення АТО.

Особливу увагу слід також приділити питанню удосконалення засад діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних та військових органів в умовах надзвичайного стану.

Так, закон про надзвичайний стан передбачає створення на місцях указом Президента України про запровадження надзвичайного стану оперативних штабів для координації дій органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій із питань підтримання правопорядку й забезпечення безпеки громадян на відповідній території (ч. 4, ст. 14). До складу таких штабів входять представники Служби безпеки, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в галузі цивільного захисту, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Однак досі законом не визначено правовий статус та повноваження згаданих штабів і комендантів. До того ж ці коменданти зможуть ефективно реалізовувати свої функції лише за умови створення відповідних комендатур територій, на яких запроваджено надзвичайний стан. Проте в законі про надзвичайний стан немає навіть згадки про такі комендатури. В цьому контексті слід зазначити, що у 2013–2014 роках в Україні вже підготували низку аналітичних матеріалів, у яких, зокрема, наведено

результати аналізу іноземного досвіду з питань запровадження надзвичайного стану та рекомендації стосовно вдосконалення українського законодавства [10; 11]. Вважаємо, що вони будуть корисними під час підготовки змін до закону про надзвичайний стан.

Не відповідають сучасним українським реаліям і норми закону про надзвичайний стан щодо неприпустимості припинення повноважень, зокрема, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 11). Адже відомо, що під час російської збройної агресії в Криму та на Донбасі непоодинокими були випадки, коли сільські, селищні, міські, обласні ради та/або їхні виконавчі органи не здійснювали покладені на них Конституцією та законами України повноваження. В тому числі агресія та окупація стали можливими як наслідок їхнього фактичного саморозпуску або самоусунення. З огляду на це, до законодавства вже внесли зміни, які дозволяють Президентові припинити під час проведення АТО та/або на територіях, де запроваджено правовий режим воєнного стану, діяльність згаданих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і створювати замість них відповідні тимчасові державні органи – військово-цивільні адміністрації [5; 6; 7].

Отже, пропонуємо внести й до закону про надзвичайний стан норми, які надаватимуть Президентові України право на територіях, де запроваджено надзвичайний стан:

- припинити діяльність сільських, селищних, міських рад та/або їхніх виконавчих органів, які не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, в тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень або їх фактичного невиконання;

- створювати замість них відповідні тимчасові державні органи, наприклад, комендатури територій надзвичайних ситуацій.

Указані комендатури мають очолювати коменданти відповідних територій надзвичайної ситуації. Крім того, такі комендатури доцільно визначити як складові правоохоронно-військового командування. І саме при цих комендатурах Президент зможе створювати згадані оперативні штаби.

На наш погляд, наведені результати аналізу стану законодавчої бази з питань запровадження та забезпечення дії в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану в разі виникнення надзвичайних ситуацій соціального або воєнного характеру, а також пропозиції щодо її вдосконалення будуть корисні під час відповідної законотворчої діяль-

ності Кабміну, профільних комітетів Верховної Ради України та народних депутатів.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

2. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

3. Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.

4. Закон України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.

5. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.

6. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

7. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

8. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12 грудня 2012 року № 1400 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0040-13/paran13#n13>.

9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 жовтня 2014 року № 1090 «Про затвердження Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS551.html.

10. Єманов В. В. Необхідність правової регламентації діяльності комендатури та коменданта території надзвичайного стану // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер. : Військові та технічні науки // Нац. акад. Держ. прикордон. служби України імені Богдана Хмельницького. – Хмельницький.: Вид-во НАДПСУ, 2013. – № 1. – С. 109–116.

11. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Україна в умовах зовнішньої агресії» до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К.: НІСД, 2014. – С. 33 – 34.