

УДК 342.77

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

НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН: ЗМІСТ І ПОРЯДОК УВЕДЕННЯ

Розкрито питання змісту правового режиму надзвичайного стану, виокремлено його головні компоненти. Проаналізовано права громадян, що не можуть бути обмежені в разі введення надзвичайного стану відповідно до норм – гарантій міжнародного права.

Ключові слова: надзвичайний стан; правовий режим; міжнародні стандарти; міжнародні принципи.

Раскрыты вопросы содержания правового режима чрезвычайного положения, выделено его основные компоненты. Проанализированы права граждан, которые не могут быть ограничены при введении чрезвычайного положения в соответствии с нормами – гарантиями международного права.

Ключевые слова: чрезвычайное положение; правовой режим; международные стандарты; международные принципы.

In the article the causal relationships of emergency, emergency man-made or natural disasters not below the national level that result or may result in human and material losses, endangering the lives and health of citizens.

The need to declare a state of emergency can occur for various reasons such as military action against the country, carried out by both internal and foreign armed groups, as well as natural disasters, social unrest, epidemics, financial or economic crisis, a general strike.

In most cases, the state of emergency is a convenient mechanism for manipulation and control of the masses of people. Therefore, this mode is not the best way to solve problems, and often worsens the situation completely, which is extremely difficult.

We consider two main components: the extraordinary scope of clearly defined laws that are formed on the basis of specific legislative input and the state of emergency; limit surgical measures involving relevant organizational structures and implementing strategic plans with the introduction of emergency. These components should be in harmony with others, the legal framework should consider the possibility of transformational change operational measures and their implementation should be clearly defined in the law.

The author also focuses on ensuring procedural safeguards and measures aimed at ensuring the integrity of the functioning of the state apparatus, temporary entry; The situation must be real and imminent, and have exceptional crisis nature; mandatory promulgation in the State with a public announcement, with the principles of legality and decrease the likelihood of actual danger, which can lead to restriction of civil rights and freedoms.

Keywords: emergency; legal regime; international standards; international principles.

В умовах ескалації конфлікту та загострення небезпечної ситуації в Україні, що стало уже закономірністю є актуальною потреба удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють порядок введення надзвичайного стану. Досить часто ведення надзвичайного стану обмежує громадянські, політичні, економічні права та свободи громадян. Не завжди введення цього правового режиму супроводжується відкритими демократичними процедурами, окремі політики намагаються таким шляхом звести нанівець діяльність тих партій, які не підтримують їхній вектор дій або ж стають опозиційними до влади.

Закон, який діє сьогодні на території України, не в достатній мірі задовольняє вимоги міжнародних стандартів. Тому слід розкрити правову основу регулювання надзвичайного стану, ризики, як можуть виникнути в процесі введення надзвичайного стану.

Окремі питання сутності правового режиму висвітлювали так вчені: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, А. В. Басов, А. С. Васильєв, Д. М. Власов, І. В. Гончаров, В. М. Григор'єв, В. П. Гарашука, І. П. Голосніченко, С. О. Кузніченко,

А. Б. Качинський, Н. Г. Клименко, В. Б. Рушайло, Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, А. І. Семенченко, В. О. Чмиги.

Метою статті є розкриття сутності завдань, які поставлені перед введенням режиму надзвичайного стану. Охарактеризувати основні підстави, особливості, причини та закономірності введення надзвичайного стану.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про надзвичайний стан» надзвичайний стан визначається як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях [1]. При цьому умовами введення надзвичайного стану є:

виникнення 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;

спроба захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу;

Надзвичайний стан оголошується державою у відповідь на виникнення надзвичайних ситуацій, які несуть загрозу для населення, держави та встановленому порядку функціонування органів державної влади.

Необхідність оголосити надзвичайний стан може виникнути з різних причин, таким як військові дії проти країни, які здійснюються як внутрішніми, так й іноземними збройними формуваннями, а також природні катастрофи, громадські заворушення, епідемії, фінансові або економічні кризи, загальні страйки.

В деяких країнах надзвичайний стан стає зручним механізмом маніпуляції та керування масами людей. Тому цей режим не є оптимальним варіантом вирішення проблем, а досить

часто і зовсім погіршує становище, яке є вкрай важким. В багатьох країнах існують й інші поняття, що є суміжними з надзвичайним станом, серед яких виняткова ситуація, небезпечна ситуація і стан облоги [2–3].

Надзвичайний стан має дві основні складові: надзвичайний про чітко визначені рамки законів, які формуються на конкретній законодавчій базі введення і дії надзвичайного стану; межі оперативних заходів із залученням відповідних організаційних структур і використання стратегічних планів дій при введенні надзвичайного стану.

Ці складові повинні гармоніювати з іншими, законодавча база повинна враховувати можливість трансформаційних змін оперативних заходів, а їх проведення повинно знаходитися в чітко окреслених рамках законів.

Існують ряд прав людини, які не можуть бути обмежені ні за яких обставин. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, «під час надзвичайного стану в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і введення якого офіційно оголошується», держави-учасники можуть вживати тих заходів, які прямо не зазначені в нормативних актах. Саме в таких діях приховується загроза, оскільки держави починають в умовах надзвичайного стану тлумачити такого роду заходу на свій лад [4–5].

Міжнародний пакт тому жорстко регламентує межі таких відступів. По-перше, вони повинні відповідати «надзвичайності положення», по-друге, не можуть бути несумісними з іншими зобов'язаннями держав за міжнародним правом і, по-третє, не повинні нести дискримінації на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального становища [4].

Особливо обумовлюється те, що введення надзвичайного стану не може служити основою для будь-яких відступів від норм Пакту, які гарантують право на життя, заборона катувань, жорстокого, нелюдського або принижуючого гідність людини поводження і покарання, заборона рабства і работоргівлі, заборона на позбавлення волі на тій підставі, що особа не в змозі виконати якесь договірне зобов'язання, заборона на відновний процес початку кримінального провадження, а також на призначення більш тяжкого покарання, ніж те, яке повинно було

застосовуватися в момент вчинення кримінального правопорушення, норм, що гарантують право на визнання правосуб'єктності особи, право на свободу думки, совісті і релігії.

При введенні надзвичайного стану повинні забезпечуватися процедурні гарантії та заходи, які спрямовані на забезпечення цілісності функціонування державного апарату:

- тимчасовість введення – це означає, що тільки дія виняткових обставин може призвести до введення надзвичайного стану;

- ситуація повинна бути реальною та неминучою, винятковою і мати кризовий характер;

- обов'язкове проголошення в державі з публічним оголошенням, але слід дотримуватися принципів законності та зменшення можливості виникнення фактичної небезпеки, яка може спричинити за собою обмеження громадянських прав і свобод без офіційного оголошення про введення надзвичайного стану [6, с. 15].

При введенні надзвичайного стану органи державної влади повинні проінформувати в установленому порядку органи моніторингу про дотримання міжнародних угод. Так, якщо держава збирається вводити режим надзвичайного стану і частково обмежити права, свободи громадян, то органи влади повинні надати Генеральному секретарю Ради Європи або ООН відповідну інформацію про заходи направлені на мінімізацію та подолання перешкод, що виникають з введенням режиму надзвичайного стану:

- адекватність заходів, які проводяться для подолання обставин, що викликали введення надзвичайного стану, повинні відповідати реальній небезпеці і враховувати територію, де вони впроваджуються, а також використання засобів і тривалість дії такого становища;

- про законність обмеження основних прав і свобод громадян має реалізовуватися відповідно до норм міжнародного права і національного законодавства [7, с. 10].

Більш того, введення надзвичайного положення не допускає призупинення дії законодавства і не дозволяє органам

влади порушувати принцип законності та дотримання основних громадянських прав навіть під час дії надзвичайного стану.

Зміст заходів надзвичайного стану відповідно до вітчизняного законодавства полягає у

1) встановленні особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;

2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) заборона проведення масових заходів крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

5) заборона страйків;

6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

Додаткові заходи може застосовуватися органами державної влади за умови виникнення таких ситуацій: при спричиненні масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; при спробі захопити державну владу чи змінити конституційний лад України шляхом насильства; масового переходу державного кордону з території суміжних держав; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

До таких заходів належить:

– комендантська година (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

– перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

– обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; тимчасове

вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боеприпасів, а у підприємств, установ і організацій також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

– регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

– особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Більшість законодавчих систем встановлює, що виконавча влада не має повноважень оголошувати надзвичайний стан, і визначають, що парламент повинен ратифікувати таке рішення виконавчої влади конституційною більшістю голосів. Загальним правилом є, що в таких випадках уряд має надати парламенту переконливі аргументи на користь рішення про введення надзвичайного стану та проведення комплексу заходів, спрямованих на врегулювання ситуації.

Більшість парламентів мають повноваження розглядати питання про призупинення або припинення режиму надзвичайного стану після закінчення встановленого періоду часу. Це особливо важливо в тих випадках, коли режим надзвичайної ситуації застосовується на тривалий період і принцип верховенства цивільної влади над сектором безпеки може бути порушений.

У будь-якій надзвичайній ситуації парламент повинен звітувати про застосування своєї влади, зокрема, право проводити досудове розслідування з питань трансформаційних змін особливих повноважень виконавчої владою має бути гарантовано законом. Це важливо як з точки зору оцінки дії виконавчої влади, так і з точки зору отримання уроків і запобігання помилок надалі.

У більшості країн надзвичайний стан, з точки зору суб'єктів, що володіють правом його введення, можна розділити на два види: надзвичайний стан, який вводиться главою держави і надзвичайний стан, що вводиться органами виконавчої влади [8–9].

Наслідки введення надзвичайного стану в різних країнах мають неоднаковий характер.

У Франції рішення Президента Республіки про прийняття надзвичайних заходів має наслідком скликання Парламенту, і його нижньої палати – Національних Зборів, які не можуть бути розпущені на період дії надзвичайного стану.

Президент володіє практично необмеженими повноваженнями, що сприяє зниженню ролі виконавчої та законодавчої влади. Більше того, Президент може замінити їх, приймаючи рішення у відповідних сферах.

На відміну від конституційної системи права, для якої характерно надання виконавчій гілці влади відповідних особливих прав, у Великобританії перехід до надзвичайних методів регулювання та перенесення центру ваги в управлінні державою на виконавчу владу досягається за рахунок делегування надзвичайних повноважень. Таким чином, у період надзвичайного стану уряд від імені Корони може видавати постанови з усіх питань державного управління при певних обмеженнях.

В умовах ведення антитерористичної операції на окремих територіях введення надзвичайного стану було б ефективним вирішенням конфліктів, на жаль у більшості випадків режим цього правового регулювання не має успіхів. Провладні політичні сили, як правило, використовують це виключне становище з метою узурпації влади та ліквідації політичних опонентів, забуваючи в дійсності про справжню мету цього режиму.

На нашу думку деякі положення діючого Закону України «Про надзвичайний стан» мають двозначний характер і можуть тлумачитися в різних випадках по-різному. До таких заходів належить:

примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб;

заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Наприклад, примусове вилучення або відчуження майна у громадян знаходиться у взаємозв'язку з неправомірністю дій, оскільки може призвести до самовільного захоплення.

Неправомірне використання надзвичайних повноважень представниками органів державної влади ведуть до руйнування державних підвалин гарантій конституційного ладу та основоположних прав і свобод громадян. Тому було доцільніше ліквідувати дані норми або ввести певні обмеження на вищезазначені заходи.

Незважаючи на механізм реалізації конституційного режиму надзвичайного стану, він потребує доопрацювання, оскільки навіть міжнародні гарантії не можуть забезпечити належний рівень захисту прав і свобод громадян.

Для подальшого удосконалення законодавчої бази потрібно здійснити низку заходів:

1. Уніфікувати норми міжнародного та вітчизняного законодавства відповідно до вимог сучасності;

2. Врахувати положення рекомендацій міжнародних органів щодо вдосконалення механізму введення режиму надзвичайного стану;

3. Створити незалежний орган, на прикладі Національних зборів, який би складався з представників як органів державної влади, так і громадськості, що був би незалежним від політичного впливу;

4. Розробити концепцію діяльності органів державної влади та громадських організацій на період введення надзвичайного стану або воєнних дій на території підвищеного ризику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176. – С. 13–17.
2. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. – Х., 2006. – 201 с.
3. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : [наук.-практ. комент.] / С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Х. : ТОВ «Прометей-Прес», 2006. – 380 с.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>.
5. Міжнародний пакт про політичні та громадянські права від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995>.
6. 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.
7. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : [моногр.] / В. Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
8. Loening E. Lehrbush des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig, 1884. – Z. 290.
9. Barnett H. Constitutional and Administrative Law. London., 1995. – P. 336.
10. Янгол Н. Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность / Н. Г. Янгол. – СПб., 2000. – 165 с.