

УДК 340.135

Басов А.В.

ПРАВОВА ПРИРОДА НОРМ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянути питання щодо визначення місця режиму надзвичайного стану у правовій системі. Здійснюється аналіз норм, що регулюють відносини, які виникають в умовах дії режиму надзвичайного стану.

Ключові слова: надзвичайний стан, юридичні норми, заходи адміністративного примусу.

Юридичні норми, що діють у звичайних умовах, не можуть бути реалізовані під час існування надзвичайної ситуації (далі – НС), оскільки під впливом загрози і вражаючих факторів змінюються самі суспільні відносини, мотиви поведінки, потреби і інтереси людей, що вимагає якісно іншого юридичного регулювання. Дотримання звичайно діючих юридичних процедур і правил під час “існування” НС може створити додаткову загрозу для правопорядку [1, с. 74]. За таких умов державні та правоохоронні органи змушені застосовувати нові організаційно-правові форми захисту прав та свобод громадян, одним з яких є введення режиму надзвичайного стану – правовий захід забезпечення безпеки громадян і нормалізації обстановки.

Закріплення режиму надзвичайного стану у національному законодавстві дозволяє констатувати необхідність наукового дослідження цього важливого та актуального інституту. Також, слід зауважити, що на сьогоднішній день у вітчизняній науці окремого дослідження щодо визначення правової природи норм режиму надзвичайного стану не проводилось.

Загальнотеоретичні питання режиму надзвичайного стану у своїх працях досліджували такі вчені: О.М. Бандурка (управління органами внутрішніх справ в особливих умовах); С.О. Кузнichenko (діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах); В.Б. Рушайло (характеристика адміністративно-правових режимів) та інші. Проте, визначенню правової природи та галузевої приналежності норм режиму надзвичайного стану у системі права не приділено достатньої уваги. Таким чином, метою цієї статті є визначення правової природи та галузевої приналежності норм режиму надзвичайного стану.

Режиму надзвичайного стану, з юридичної точки зору, представляє комплексний правовий інститут зі специфічним змістом і структурою. Режиму надзвичайного стану забезпечує регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з виникненням НС.

На нашу думку, у разі введення режиму надзвичайного стану виникають такі групи відносин:

між різними органами державної влади;

між органами державної влади, що відповідальні за реалізацію режиму надзвичайного стану, та фізичними й юридичними особами, які знаходяться на території дії режиму та на суміжних територіях;

щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які знаходяться на території дії режиму надзвичайного стану;

щодо встановлення відповідальності за порушення встановлених заходів режиму надзвичайного стану і притягнення до відповідальності осіб, що порушили ці заходи, а також притягнення до відповідальності посадових осіб, що перевищили наданні їм повноваження та ін.

Режим надзвичайного стану з юридичної точки зору представляє комплексний правовий інститут зі специфічним змістом і структурою. На сьогодні у науці немає єдиної точки зору щодо галузевої приналежності норм інституту надзвичайного стану. Одні вчені визначають режим надзвичайного стану як інститут конституційного права, інші – як адміністративного. Ми погоджуємося з вченими [1, с. 77; 2, с. 4; 3, с. 223–228] які вважають, що інститут надзвичайного стану має переважно адміністративно-правовий характер, оскільки його юридична конструкція будується на підставі норм адміністративного права. Проте, деякі відносини регулюються за допомогою і інших галузей права, як, конституційного, цивільного, екологічного, міжнародного та ін.

Серед зазначених норм відрізняються норми конституційного права, що регламентують деякі питання, пов'язані з запобіганням та ліквідацією НС, які зумовлюють введення режиму надзвичайного стану. Конституційно-правовий блок складають норми, які закріплюють мету та завдання надзвичайного стану, умови його введення, перелік прав і свобод, які не підлягають обмеженню. Норми Конституції України здійснюють первинну легалізацію режиму надзвичайного стану, а також закріплюють загальні положення і принципи функціонування інституту надзвичайного стану, принцип недоторканості загальних прав і свобод (ч.2 ст. 64), підстави обмеження прав і свобод (ч.1, ст. 64). Зокрема, стаття 64 Конституції України проголошує, що конституційні права та свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені такі права і свободи, як рівність перед законом (ст. 24), право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу гідності (ст.28), право на свободу та особисту недоторканність (ст.29), право на звернення (ст. 40), право на житло (ст. 47), право на вільність згоди жінки та чоловіка на укладання шлюбу (ст. 51), рівність дітей у своїх правах (ст. 52), право на звернення до суду для захисту своїх прав та свобод (ст. 55), знати свої права та обов'язки (ст. 57), право на правову допомогу (ст. 59), ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60), ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61) [4].

Також, на нашу думку, рішення щодо запровадження режиму надзвичайного стану є політичним рішенням, прийняття якого регламентується нормами конституційного права. Здійснення влади є головним предметом конституційно-правового регулювання. Основна кількість норм конституційного права закріплює й

регулює порядок здійснення державної влади, в тому числі і в умовах дії режиму надзвичайного стану.

Норми цивільного права регулюють порядок проведення реквізиції. Відповідно з національним законодавством, під правом приватної власності розуміється право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Проте, Цивільний кодекс України, як виняток, визначає, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване як виняток, з мотивів суспільної необхідності – на підставі порядку, встановленому законом та за умови попереднього відшкодування вартості. Причому, примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах дії режиму надзвичайного стану [5].

Значна кількість норм з питань запобігання та ліквідації НС, що зумовлюють введення режиму надзвичайного стану міститься в екологічному законодавстві, а саме в Законах України “Про охорону навколишнього природного середовища” [6], природноресурсових кодексах (Земельному кодексі України, Водному кодексі України) і в інших нормативних актах екологічної спрямованості. Ці норми регулюють здійснення екологічного моніторингу, що має надавати інформацію про стан довкілля, наслідки здійснення екологічної експертизи потенційно небезпечних об'єктів господарської діяльності та ін.

Норми міжнародного права регламентують також окремі питання, що стосуються ліквідації НС різного характеру, умов та процедури введення режиму надзвичайного стану, обсяг обмеження прав і свобод людини й громадянина. Так, наприклад, Міжнародний пакт “Про громадянські і політичні права” визначає умови введення режиму надзвичайного стану та обсяг обмеження прав людини в умовах дії режиму надзвичайного стану. Норми цього міжнародного акту імплементовані в національне законодавство, а саме – в Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану”. Зі змісту вказаного Пакту витікають принципи, які висуваються до режиму надзвичайного стану. До них відносяться:

- принцип виключної загрози;
- принцип офіційного оголошення;
- принцип розмірності;
- принцип невід'ємності абсолютних прав і свобод;
- принцип офіційного повідомлення [1, с. 80; 7].

Вважаємо за необхідне відзначити, що положення Міжнародного пакту “Про громадянські і політичні права” [7], які стосуються умов введення режиму надзвичайного стану, ступеню обмеження прав і свобод людини у зв'язку з введенням режиму надзвичайного стану, були витлумачені у Сіракузьких принципах тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту “Про громадянські і політичні права”, що були прийняті у 1984 році [8]. Сіракузькі принципи також визначають, що всі обмеження в умовах дії режиму надзвичайного стану повинні застосовуватися з метою забезпечення національної безпеки та ліквідації НС.

Необхідно зазначити, що у 1980 році Норвезьким інститутом з прав людини був вперше розроблений проект Декларації “Про мінімальні гуманітарні стандарти”. Вже 1987, 1990 та 1994 року в цей проект були внесені відповідні доповнення.

Декларація “Про мінімальні гуманітарні стандарти” містить такі аспекти режиму надзвичайного стану:

- сфера дії і мета режиму надзвичайного стану;
- принцип рівності та недопущення дискримінації з будь-яких ознак;
- обсяг особистих прав людини, що не можуть бути обмежені за будь-яких обставин;
- визначаються норми процесуальних та судових процедур;
- визначається принцип захисту прав окремих етнічних і соціальних груп в умовах дії режиму надзвичайного стану тощо [9].

Не дивлячись на те, що Декларація детально регламентує механізм захисту прав людини в умовах дії режиму надзвичайного стану, вона має істотний недолік – офіційно не прийнята, а тому не має юридичного механізму примусу відносно держав, що не дотримуються вимог, визначених в ній. Однак, зміст вказаного документа може служити загальним стандартом для режиму надзвичайного стану.

Також, відповідно до Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року, що ратифікована Указом Президії ВР СРСР від 11.02.64 року, на іноземних громадян, що мають дипломатичний імунітет, не розповсюджується обмеження, що запроваджуються у зв'язку із введенням режиму надзвичайного стану [10].

Норми трудового права визначають порядок залучення працездатного населення для ліквідації наслідків НС, оплату його праці, процедуру відшкодування збитків тощо.

Як вже було зазначено раніше, ми підтримуємо точку зору тих вчених, які вважають, що режим надзвичайного стану є переважно інститутом адміністративного права. Для цього режиму характерні адміністративні методи управління. Істотною рисою режиму надзвичайного стану є застосування прямого державно-владного впливу. Так, згідно з Законом України “Про правовий режим надзвичайного стану”, усі органи державної влади прямо підпорядковуються Президенту України або посадовій особі, яку він призначає [11]. Більшість питань, що регламентуються нормами Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”, відносяться до організації та процедури введення, дії та скасування режиму надзвичайного стану, застосування управлінських заходів правового характеру.

Режим надзвичайного стану характеризується істотною зміною правового статусу суб'єктів правовідносин. При цьому компетенція органів державної влади розширюється, в основному за рахунок обмеження прав і свобод громадян та юридичних осіб. Наприклад, в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть бути застосовані такі заходи, як: особливий режим в'їзду та виїзду; обмеження свободи пересування; заборона проведення зборів, мітингів, демонстрацій, та інших масових зборів, запровадження комендантської години, запровадження цензури; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; заборона проведення виборів у представницькі органи влади та інші.

Законодавець розширює компетенцію апарату управління, надає йому додаткові повноваження щодо обмеження прав громадян та організацій. Режим надзвичайного стану істотно розширює дозвільний тип правового регулювання дій фізичних та юридичних осіб щодо здійснення їх прав і свобод. Апарату управління надаються

повноваження обмежувати або забороняти реалізацію окремих конституційних прав, які у звичайних умовах регулюються в загальнодозвільному порядку.

Завдяки переорієнтації типів правового регулювання досягається найбільш ефективна можливість контролювати ситуацію. Громадяни повинні діяти так, як необхідно у конкретний кризовий момент – дозволено все, що прямо дозволено законом. Отже, режим надзвичайного стану створює певну направленість у реалізації суб'єктами своїх прав і свобод. Тут ми безпосередньо стикаємось із державним примусом. Загальні засади використання адміністративного примусу визначають норми адміністративного права. Саме в науці адміністративного права найбільш повно досліджено адміністративний примус, а у законодавстві визначено його нормативне підґрунтя.

Деякі вчені вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративного покарання і здійснюється лише у зв'язку з неправомірним та небезпечним для суспільства діянням. Наприклад, Д.М. Бахрах, зазначає, що державний примус здійснюється як реакція державних органів на неправомірну, шкідливу для суспільства поведінку людей. Його застосування обумовлено конфліктом між волею, яка виражається у правовому акті, і індивідуальною волею осіб, що його порушують. Він також вважає, що обмеження прав та свобод громадян в умовах існування НС не є заходами примусу, не дивлячись на невідповідність наслідків, що настають для громадянина. Далеко не всі невідповідні наслідки, навіть якщо вони передбачені у нормативному акті і виникають у результаті свідомих дій осіб, є результатом примусу. Примус застосовується тільки до конкретного суб'єкта права, що порушив юридичні норми, і має персоніфікований характер. Один і той же захід в одному випадку може бути примусом, а в іншому – ні, в залежності від того, чи була неправомірною поведінка. Отже, він пов'язує застосування примусу з наявністю правопорушення [12, с. 457–458].

Проте, ми поділяємо точку зору тих вчених, які вважають, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до правопорушників, так і до осіб, які не скоїли правопорушення [13, с. 32]. Підставою правомірного обмеження правового статусу громадян, окрім правопорушення, можуть бути і юридично значимі події (НС природного, техногенного характеру, соціальні конфлікти та інше). На думку В.В. Сєрьогіної, в числі факторів, що вимагають застосування примусових заходів в ситуаціях, не пов'язаних зі скоєнням правопорушення, можуть виступати “державна необхідність” щодо попередження настання шкідливих наслідків і забезпечення громадської безпеки [14, с. 30–34]. Отже, в умовах дії режиму надзвичайного стану органи державної влади, використовуючи надані їм додаткові повноваження, звужують можливість реалізації громадянами деяких конституційних прав та свобод. При цьому це обмеження (примус) не пов'язане зі скоєнням правопорушення, а застосовується у зв'язку з настанням відповідної події.

Адміністративний примус під час дії режиму надзвичайного стану стає основою правового регулювання суспільних відносин, він немов проникає в усі суспільні відносини: трудові, адміністративні, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові та інші. З метою якнайшвидшого усунення впливу негативного фактора на населення на відповідній території застосовуються правові заходи надзвичайного характеру, які викликають інтенсивні обмеження прав і свобод громадян [3, с. 226].

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи реалізацією режиму надзвичайного стану, стало основою виділення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка полягає в характері правового впливу в зазначених умовах і виражається в установленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції органів управління дає можливість певним чином змінити характер примусового впливу на громадян і юридичних осіб [3, с. 226–227]. Дія приписів щодо обмеження прав і свобод в умовах дії режиму надзвичайного стану поширюється не на конкретних осіб, а на населення всієї території.

Таким чином, підсумовуючи вище викладено можна зробити висновок про те, що правові норми, що складають інститут надзвичайного стану, знаходять своє місце в законодавчих та підзаконних актах України. Причому, ці акти належать до різних галузей права, чим обумовлюється комплексність інституту надзвичайного стану.

Норми, що регулюють відносини, які виникають в умовах дії режиму надзвичайного стану, не є суто конституційними, міжнародними, цивільними або трудовими. Вони мають так звану “подвійну прописку” в адміністративному і конституційному, адміністративному і екологічному, в адміністративному і міжнародному, в адміністративному і цивільному праві та ін.

Разом з тим, режим надзвичайного стану представляє собою систему правових норм переважно адміністративного характеру, що виражається насамперед в обмеженні прав і свобод громадян, прав юридичних осіб, в зміні повноважень органів державної влади, і запроваджується на певній території за наявності відповідних обставин, з метою нормалізації суспільної ситуації. Режим надзвичайного стану створює певну направленість у реалізації суб’єктами своїх прав і свобод. Запровадження вказаного режиму створює особливий “обмежувальний настрій” у механізмі засобів юридичного впливу, бо наперед ставляться адміністративно-правові заборони, які дозволяють спрямувати поведінку громадян у жорстке адміністративно-правове русло (дозволено те, що прямо дозволено законом)

Список використаних джерел та література:

1. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: Монография. – М.: Издательство «Щит – М», 2000. – 264 с.
2. Бахрах Д.Н. Хазанов С.Д. Правовой режим чрезвычайного положения. – Екатеринбург: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1992. – 33 с.
3. Кузнichenko С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правовий режимів // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223–229.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1997. – С. 36-58.
8. Сіракузьких принципах тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту “Про громадянські і політичні права” // <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom29.html>.
9. Декларації “Про мінімальні гуманітарні стандарти” // <http://www.un.org /russian /declarat / a 50 – 324, pdf>.

10. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р.: ратифікована Указом Президії ВР СРСР від 11.02.64 року // [http:// www. rada. gov. ua](http://www.rada.gov.ua).
11. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
12. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – 786 с.
13. Адміністративна діяльність міліції: Підручник / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 440 с.
14. Серёгина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. – Воронеж: Воронежский ун-т, 1991. – 120 с.

Басов А.В. Правовая природа норм режима чрезвычайного положения: теоретико-правовой аспект.

В статье рассмотрены вопросы относительно определения места режима чрезвычайного положения в правовой системе. Осуществляется анализ норм, которые регулируют отношения, возникающие в условиях действия режима чрезвычайного положения.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, юридические нормы, средства административного принуждения.

Basov A.V. The juridical nature of the norms of the regime of the state of emergency: theoretical-law aspect.

The questions of the definition the place of the regime of the state of emergency in the law system. Author analyses norms, which regulate relations, which appear in the condition of activities the regime of the state of emergency.

Key words: state of emergency, juridical norms, means of the administrative compulsion.

Надійшла до редакції 13.11.2007 р.