

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ НАДЗВИЧАЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Кузніченко С. О.

Беручи до уваги нещодавнє становлення надзвичайного законодавства для української юриспруденції, не можна не відзначити недостатній рівень наукового дослідження цього інституту. Більшість праць присвячено або специфіці діяльності правоохоронних органів, або особливостям обмеження конституційних прав і свобод громадян. Але надзвичайне законодавство впливає не тільки на правоохоронну діяльність, а й на всю систему державного управління та місцевого самоврядування, видозмінює адміністративно-правові основи організації виконавчо-розпорядчої діяльності, зокрема, у сфері адміністративно-політичного будівництва.

Спроби використання правового інституту надзвичайного стану в політичній боротьбі в Москві та Душанбе 1991 р. призвели до того, що в суспільній свідомості цей правовий режим став асоціюватися з інструментом державної політики авторитарного режиму, що має досить опосередкований зв'язок із правом. У зв'язку із цим комплексні наукові дослідження повинні висвітлити правову природу надзвичайного законодавства як засобу, що не дозволяє свавільно обмежувати права й свободи громадян під час виникнення великомасштабних соціальнонебезпечних явищ та є юридико-управлінським інструментарієм, що дозволяє органам державної влади швидко усувати небезпеку, привести суспільне життя у звичайний стан.

У різних країнах накопичено багатий досвід щодо регулювання надзвичайних правовідносин. Але сьогодні рівень дослідження цих проблем в українській правовій науці й правовій науці у СНД взагалі не має достатнього рівня. Усі праці, присвячені фундаментальним дослідженням теорії надзвичайного законодавства, розроблені ще в дореволюційний період. За приклад слід узяти праці В.Ф. Дерюжинського "Habeas Corpus Акт та його призупинення за англійським правом" 1895 р.; В.М. Гессена "Винятковий стан" 1908 р.; Я.М. Магазінера "Надзвичайно-указне право в Росії" 1911 р. та О.С. Алексєєва "Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення" 1913 р. Тобто існував навіть підхід щодо формування спеціальної галузі права - надзвичайно-указного права. Я.М. Магазінер так визначав цей комплексний інститут права: "... Сутність надзвичайно-указного права полягає в тому, що при певних обставинах та на певний час акти монарха мають силу суперечити закону та призупиняти його дію, тобто за цих умов указ має силу закону" [1, 54].

На наш погляд, слід розглянути надзвичайне законодавство саме в історичному аспекті, що зумовлює мету й актуальність проведеного дослідження. Один із сучасних дослідників надзвичайного законодавства О.Г. Александров у своїй праці дає таке визначення цього феномену: "Надзвичайне законодавство - це спеціальні нормативні акти, що приймаються державою за особливих (надзвичайних) обставин, якими глава держави або за його дорученням найвищі державні чиновники наділяються винятковими, дискреційними повноваженнями, що обмежують або призупиняють дію загальних законів з метою впливу на політичну або іншу ситуацію, запобігання екстремальному розвитку соці-

льних процесів і забезпечення громадського порядку, що вводяться в країні в цілому або в межах її окремих територій, коли іншими заходами це зробити неможливо" [2, 148-161].

Інтенсивний розвиток надзвичайного законодавства в Російській імперії, у складі якої перебувала більша частина території сучасної України наприкінці XIX - на початку XX ст. ст., був пов'язаний з ескалацією соціально-політичних суперечностей, що виражалися в масових заворушеннях, терористичних актах та інших діях, спрямованих на повалення існуючого державного ладу.

Дуже цікаво, що на початок XX ст. надзвичайні укази були прямо заборонені в Конституціях Франції (ст. 13), Бельгії (ст. 67), Греції (ст. 35), Італії (ст. 6), Румунії (ст. 93), Сербії (ст. 116), Швеції (ст. 87). Також характерно, що в таких країнах, як Німеччина, Норвегія, Іспанія, Португалія, Угорщина, Голландія, Англія, надзвичайно-указного права імператора не існувало [1, 9].

Основна ідея надзвичайно-указного права після прийняття Основних законів Російської імперії в редакції 1906 р. полягала в тому, що згідно зі ст. 87 цього нормативно-правового акта в надзвичайних умовах (масові безладдя, стихійні лиха, катастрофи), коли бракує часу для скликання парламенту, монарх видає надзвичайний указ, який має силу закону, до затвердження такого акта парламентом протягом двох місяців після початку його роботи [2, 28-32].

За радянських часів було декілька праць, що піддавали критиці правовий інститут надзвичайного законодавства в "буржуазному" праві [3, 134]. Наведемо типовий вислів тих часів щодо надзвичайного законодавства: "Правлячі кола буржуазії, що перебувають у постійному страху перед можливістю активізації класової боротьби пролетаріату та посиленням опору демократичних сил її антинаціональній політиці, заздалегідь передбачили створення спеціального механізму, який у разі необхідності міг звільнити державні органи від стиескоких їх рамок законності" [4, 14].

Зважаючи на ідеологічне налаштування, слід визнати, що досліджуваний інститут спочатку був дійсно однією з форм диктату, що створювався для придушення політичної активності опозиційних владних сил. Але надалі цивілізоване суспільство дійшло розуміння, що без певних обмежень конституційного статусу особи у виняткових випадках глобальної небезпеки обійтися неможливо. І навіть найдемократичніша влада в умовах небезпеки при заздалегідь нерозробленому правовому інституті державного управління в надзвичайних ситуаціях зловживатиме дискреційними повноваженнями, оскільки не матиме часу на адекватне й об'єктивне розроблення відповідного правового механізму. Сьогодні в більшості демократичних держав світу надзвичайне законодавство детально розроблене й є частиною системи гарантування національної безпеки.

Надзвичайне законодавство виступає не лише основним серед правових гарантій запобігання й ліквідації факторів глобальної небезпеки, а також заходом, що спрямований проти можливого зловживання владою своїми дискреційними повноваженнями, виступає га-

рантією забезпечення основних прав і свобод громадян в умовах виникнення глобальної небезпеки.

Якщо виокремити в чинному законодавстві правовий інструментарій, який функціонує в різних нетипових управлінських ситуаціях, пов'язаних з існуванням соціально-небезпечних факторів, то можна стверджувати, що включається механізм “правового реверсу”, який суперечить діючому за звичайних умов. Загальнодозвільний процес реалізації окремих прав і свобод замінюється детальним регламентуванням, обмеженою можливістю їх здійснення. Звичайні юридичні засоби в таких умовах ніби втрачають регулятивно-правові якості, тим самим даючи право на існування іншим правовим інструментам. Надзвичайно-виняткові правові приписи, хоча й несуть окрему, заздалегідь визначену, шкоду окремим суб'єктам, проте в цілому мають напрям на задоволення суспільних інтересів, їх охорону й захист. Обмеження конкретних окремих особових інтересів у вигляді виключної заздалегідь розробленої форми для нормальної життєдіяльності соціуму є загально допустимою правовою презумпцією. Тобто можна стверджувати про специфічний метод правового регулювання, який, хоча й вкладається в рамки традиційного методу науки адміністративного права, але має й суттєві розбіжності.

Становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій і засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку й законності в державі.

У науці існують два загальновизнані підходи щодо законодавства. Це широке й вузьке розуміння. У широкому розумінні - це як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти. У вузькому - це лише закони й постанови законодавчого органу щодо введення їх у дію.

Галузь законодавства - структурний розподіл системи законодавства, що віддзеркалює тяжіння ієрархічного розміщення нормативно-правових актів до побудови в горизонтальній площині, тобто не галузевої побудови, що або відповідає галузі права, або стає засобом об'єднання нормативних актів за предметним і цільовим критеріями.

У теорії права традиційно виокремлюються профілюючі (первинні, фундаментальні), спеціальні й комплексні галузі права.

Існує обґрунтована позиція щодо ототожнення комплексної галузі з галуззю законодавства [5, 213]. Специфічними є комплексні галузі, оскільки норми, які їх наповнюють, мають подвійну прописку в профілюючій або спеціальній і в комплексній галузі.

С.С. Алексєєв слушно підкреслює, що “... на відміну від спеціальних, а до того ж профілюючих галузей, тут не має первинного елемента режиму - єдиного методу регулювання, що об'єднує всі юридичні особливості в одне ціле, але є “власні” юридичні засоби, деякі принципи й загальні положення, “власна” галузь законодавства, що надає чинним нормам особливого забарвлення” [6, 213].

З одного боку, у кожній комплексній галузі права (галузі законодавства) є певна профілююча, до якої комплексна галузь найбільше тяжіє, яка підпадає під координуючий вплив галузевого режиму. Для надзвичайного законодавства - це адміністративне право. З другого - це змішаний інститут адміністративного права, який склався в прикордонній зоні з іншими галузями права і має вкраплення цих галузей (здебільшого, конституційного права).

На нашу думку, із часом буде проведена перша ко-

дифікація у сфері надзвичайного законодавства. Цей кодекс стане основою комплексної галузі надзвичайного законодавства, на якій ґрунтуватимуться інші нормативні акти.

Сьогодні можна бачити тенденції щодо виокремлення з адміністративного права окремої підгалузі - “Адміністративно-правове регулювання міжгалузевого державного управління у сфері забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки держави”. Водночас, якщо раніше лише провідні російські вчені-юристи виокремлювали цю підгалузь, яка стосувалася державного управління в умовах надзвичайних ситуацій різної генези [7, 45-72], то сьогодні з'являються відповідні праці в Україні [8].

Визнається в науці, що галузі законодавства створюються як на базі певних галузей права, так і без галузі права. У нашому випадку поки що не створено спеціальної галузі права, але ті тенденції, які існують у суспільстві, і прогнози вчених щодо певного збільшення кількості виникнення глобальних небезпек різної генези [9], говорять про достатню ймовірність появи найближчим часом відповідної спеціальної галузі права.

Про те, що увага вчених до систематизації норм, пов'язаних з факторами глобальної небезпеки, посилена, стверджують як академічні дослідження [10], так і перші систематичні збірки законодавства зазначеної сфери. У 1998 р. МНС розпочато друкування багатотомного збірника “Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України”, де зібрані закони України, постанови Верховної Ради України, нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, що містять норми, які регулюють правовідносини в умовах небезпек різної генези (надзвичайних ситуацій).

Ще одним аргументом щодо створення спеціальної галузі права є той факт, що під час небезпеки правозастосовувач має обмаль часу для знаходження відповідної норми права та прийняття рішення, більше того, є достатньо велика кількість людей, які взагалі в умовах стресу не можуть приймати адекватних рішень.

Надзвичайне законодавство - це комплексна галузь законодавства, що включає нормативно-правові акти, які містять норми конституційного, трудового, адміністративного, екологічного та інших галузей права. Виходячи з наведеного аналізу, треба констатувати, що надзвичайне законодавство України є системою надзвичайних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в умовах введення на певній території (усій держави або окремого регіону) надзвичайного або екстраординарного правового режиму в інтересах гарантування національної безпеки України.

Надзвичайне законодавство - це багатогранне правове явище, яке регулює суспільні відносини особливого роду, пов'язані з виникненням для суспільства фактора глобальної небезпеки. Основне наповнення комплексної галузі - це регулятивні норми з виокремленням певного охоронного інституту - юридичної відповідальності в умовах надзвичайних ситуацій.

Надзвичайне законодавство - це багатоаспектний правовий феномен, пов'язаний з регулюванням правовідносин в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки. Для кращого розуміння цього феномену наведемо класифікацію пакетів нормативно-правових актів, що його наповнюють.

На нашу думку, розглядаючи правову природу та внутрішні характеристики надзвичайних нормативних актів, їх слід поділити на чотири великі групи. У першу

чергу треба виокремити групу міжнародно-правових актів. Так відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

До другої групи входять закони, які передбачають процедуру та механізм введення надзвичайних адміністративно-правових режимів та екстраординарні адміністративно-правові режими.

До третьої групи входять закони й підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення надзвичайних заходів, стосуються повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування щодо реалізації названих заходів в умовах введеного режиму. Особливо серед підзаконних нормативно-правових актів слід виокремити акти міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, які регулюють внутрішньовідомчі відносини. Це найбільша за кількісними ознаками група актів. До них належать накази, інструкції, розпорядження, статuti тощо. Такі акти створюються для реалізації функцій державного управління в умовах введення надзвичайних і екстраординарних режимів і поширюють свою дію на всі відомчі органи, установи, підприємства, органи й посадових осіб.

Окрему, четверту групу, становлять акти, якими вводяться режими й закони, що затверджують укази Президента України про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Якщо перші три групи належать до так званого постійного законодавства, то остання група є завжди тимчасовою і закінчує свою дію в чітко установлений строк, передбачений відповідним нормативно-правовим актом. Тобто пропонуємо розрізнати постійне й тимчасове надзвичайне законодавство.

Отже, надзвичайне законодавство діє як єдина, узгоджена ієрархічна система, де зазначені акти встановлюють обсяг і межі повноважень органів влади та обмеження правового статусу особи, відступ від цих норм є неприпустимим. Тому в міжнародних нормативно-правових актах, у Конституції та законах України встановлені норми заборони, що дозволяють захистити від

свавілля влади основні права й свободи громадян, конституційний лад і правопорядок у державі. Отже, становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій і засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку й законності в державі.

Література

1. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1911. - 172 с.
2. Александров О.Г. Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX - начале XX века: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Нижний Новгород, 2000. - 161 с.
3. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / Под ред. С.П. Щербы. - М.: Юрлитинформ, 2006. - 192 с.
4. Чрезвычайное законодательство ФРГ / Под ред. В.М. Чиквадзе. - М.: Юрид. лит., 1969. - 210 с.
5. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. - 1989. - № 3. - С. 258-261.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. - М.: Юрид. лит., 1989. - 288 с.
7. Коренев А.П. Административное право России: Учебник. - М.: МЮИ МВД РФ; Щит-М, 1999. - Ч. 1 - 280 с.
8. Пономаренко Г.О. Управление у сфере обеспечения внутренней безопасности держави: административно-правові засади: Монографія. - Х.: Видавець Н.М. Вапнарук, 2007. - 448 с.
9. Зростає кількість надзвичайних ситуацій із року в рік // Надзвичайна ситуація. - 2008. - № 10. - С. 2-10.
10. Право и чрезвычайные ситуации: Сб. науч. трудов // Институт государства и права Российской академии наук. - М., 1992. - 223 с.

Кузнichenko C.O.

*доктор юридичних наук, доцент, заступник
начальника Кримського юридичного інституту
ОДУВС з наукової роботи
Надійшла до редакції 24.10.2010*