



С.А. КУЗНИЧЕНКО

канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК 351.74

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 20-ГО ВЕКА

Рассмотрены особенности формирования национального правового института чрезвычайных административно-правовых режимов в Украине во второй половине 20-го века.

В послевоенный период законодательство о чрезвычайных, административно-правовых режимах не получило должного развития, поскольку в 50-70-х годах культивировалась идея об отсутствии в стране советов внутренних социально-политических конфликтов, в связи с переходом к развитому социализму. В свете этой идеи в 1962 году было отменено «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» от 3 апреля 1925 года [1]. И единственным чрезвычайным административно-правовым режимом, который был закреплен в Конституции СССР 1977 г. (п.15 ст.121) [2], оставалось военное положение, под которым понималось особое положение в стране или в отдельных ее местностях, вводимое обычно по решению Президиума Верховного Совета СССР при исключительных обстоятельствах, под которыми понимались не только военные действия но и стихийные бедствия.

Интересным представляется то, что с введением должности Президента СССР, полномочия по введению Военного положения на неопределенный период, вплоть до распада СССР, были переданы этому должностному лицу. Предусматривалось, что Президент СССР объявляет в интересах безопасности СССР и его граждан военное положение в отдельных местностях. При этом порядок введения и режимные меры должен был закрепить закон Советского Союза, который так и не был принят.

До 1988 года в СССР не было юридически закрепленного в законодательстве понятия «чрезвычайного положения». Однако к этому времени в ряде регионов бывшего СССР начались социальные конфликты, которые в основном зиждились на межнациональной вражде. Эти конфликты сопровождались многочисленными жертвами среди мирного населения, что в свою очередь, привело к необходимости применения чрезвычайных мер для стабилизации обстановки. В свете вышеназванных событий

1 декабря 1988 года Верховным Советом СССР был принят Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» [3], в соответствии с которым, наряду с военным положением, вводился еще один чрезвычайный административно-правовой режим – чрезвычайное положение.

А 3 апреля 1990 года был принят Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» [4], который определял цель существования этого института, основания и порядок его введения, точный перечень чрезвычайных мер, применяемых для устранения угрозы безопасности, а также ответственность граждан и должностных лиц за нарушения установленных положений. Хотелось бы подчеркнуть, что закон был принят в условиях очень сложной социально-политической обстановки, при отсутствии научно разработанных теорий чрезвычайного положения и управления в экстремальных ситуациях.

К сожалению, он не вообрал в себя тех правовых гарантий, которые выработало международное сообщество, заботясь о правах человека: в нем не был закреплён максимальный срок действия чрезвычайного положения; не определен минимальный правовой статус гражданина; отсутствовало деление режимных мер при социально-политической и техногенно-природной опасности. Но, несмотря на эти недостатки, этот закон явился огромным шагом созданию цивилизованных форм управления в особых условиях, недопущению административного произвола.

Еще до внесения изменений в Конституцию СССР и принятия вышеназванного закона, 22 сентября 1988 года Верховным Советом СССР было введено особое положение - аналог чрезвычайного положения и комендантский час в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдском районе Азербайджана. А 23 ноября 1988 года Указом

Президиума Верховного Совета СССР «О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР» особое положение было распространено на Баку, ряд других городов и районов Азербайджана, а также на Ереван [5].

Принятые меры не привели к желаемым результатам, и 12 января 1989 года Указом Президиума Верховного Совета СССР [6] в Нагорно-Карабахской автономной области была введена так называемая «особая форма управления». Несмотря на декларируемый в первом же пункте Указа «временный» характер данной меры, срок действия особой формы управления установлен не был. Все полномочия по управлению областью передавались комитету особого управления Нагорно-Карабахской автономной области, деятельность Совета народных депутатов приостанавливалась.

В связи с резким обострением обстановки в этом регионе, вызванным деятельностью экстремистских групп, массовыми беспорядками, обстрелом населенных пунктов и захватом заложников, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 января 1990 года на территории Нагорно-Карабахской автономной области и Горецкого района Армянской ССР, а также в пограничной зоне вдоль государственной границы СССР на территории Азербайджанской ССР было объявлено чрезвычайное положение [7].

Наиболее известно нынешнему поколению чрезвычайное положение 19 августа 1991 года. Здесь необходимо подчеркнуть, что его введение было противозаконным, и является именно тем случаем, когда группа не совсем порядочных политиков, использует правовой институт чрезвычайного положения в своих целях, для захвата и абсолютизации власти в государстве.

Летом 1991 года Советской Союз находился в тяжелом политическом и экономическом кризисе, институты государственной власти постоянно давали сбои, национально-освободительное движение во многих республиках СССР достигло своего апогея. Обратимся к воспоминаниям тех времен: «17 августа 1991 года на одном из объектов Комитета государственной безопасности СССР, который имел название «АБЦ», собрались премьер министр СССР Павлов, его первый заместитель Бакланов, министр обороны Язов, руководитель аппарата президента СССР Болдин, Председатель комитета государственной безопасности Крючков, заместители министра обороны Агапов и Варенников и заместитель Председателя Комитета государственной безопасности СССР Группко.

На нем обсуждались мероприятия по сохранению Советского Союза, укреплению власти центрального аппарата, давлению на союзные республики с целью устранения сепаратистских, как они заявляли, настроений. На второй день, 18 августа, подобная встреча в Кремле повторилась, но теперь с участием вице-президента Янаева, Министра внут-

ренних дел СССР Пуго, Председателя Верховного Совета СССР Лукьянова, первого секретаря Московского городского комитета КПСС Прокофьева» [8, с.361]. На этом собрании была выдвинута идея, относительно введения в государстве чрезвычайного положения с целью сохранения советской власти. 18 августа был издан Указ вице-президента СССР Г. Янаева по принятию на себя обязанностей Президента, а 19 августа 1991 г. было обнародовано обращение «Заявление советского руководства» о введении чрезвычайного положения и необходимости создания Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР.

Еще раз напомним, что введение чрезвычайного положения в этом случае было незаконным, поскольку не была выдержана законодательная процедура введения этого правового режима, ненадлежащим актом управления вводился этот режим.

Вдобавок, к величайшему сожалению, этот случай повлиял очень сильно на дальнейшее развитие теории чрезвычайных административно-правовых режимов и на правосознание населения.

Многие люди воспринимают чрезвычайное положение как атрибут тоталитарности или реакции власти, как посягательство на личные права и свободы. Теперь нужно проводить большую правовую пропаганду относительно разъяснения положений этого института как правовой цивилизованной формы обеспечения государственной и личной безопасности во время возникновения чрезвычайных ситуаций разного генезиса.

В последующие годы правовой режим чрезвычайного положения вводился в странах СНГ не менее 25 раз, постепенно превращаясь в повседневную реальность многих регионов бывшего СССР.

К сожалению, практика применения Закона СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения», а затем принятого в более позднее время российского, молдавского и грузинского законодательства о чрезвычайном положении подчас свидетельствует, как о слабом знакомстве с теорией чрезвычайного положения, так и с зарубежными актами и практикой их применения.

После провозглашения государственной независимости Украины, одним из первых в 1992 году был принят Закон Украины «О чрезвычайном положении» [10], что свидетельствует об особой значимости регулирования правоотношений, возникающих в особых условиях. Этот закон разделил чрезвычайные меры на применяемые в условиях социально-политической опасности и техногенно-природной опасности; ограничил время существования такого режима и установил процедуру введения режима, которая ограничивала абсолютное право главы исполнительной власти.

16 марта 2000 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» [10], который смягчил санкции ответственности за нарушения положений режима, установил дополнительные гарантии право-

вого статуса личности. А 6 апреля 2000 года Украина одной из первых среди стран СНГ приняла закон «О правовом режиме военного положения» [11].

Также в 2000 году Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» [12], который определил меры по локализации и ликвидации экологических катастроф, установил процедуру перехода этого правового режима в режим чрезвычайного положения.

Необходимо подчеркнуть, что при создании этого закона на законодателя очень сильно повлияла концепция Закона СССР «О правовом режиме территории, которая получила радиационное заражение вследствие Чернобыльской катастрофы» [13]. И поэтому законодатель пошел путем создания закона, который регулирует отношения в сфере техногенно-природной опасности, как закон о зоне опасности.

Чрезвычайные административно-правовые режимы «Военного положения» и «Чрезвычайного положения» на территории Украины не вводились. Относительно режима зоны чрезвычайной экологической ситуации можно отметить, что сразу же после принятия этого закона появились первые прецеденты введения данного режима. Это объявление территории в границах населенных пунктов Болеславчик, Мигурнэ, Погорье, Чаусовэ-1, Чаусовэ-2 Первомайского района Николаевской области зоной чрезвычайной экологической ситуации [14]. До недавнего времени из-за отсутствия соответствующего режима, вводился режим чрезвычайной ситуации по процедуре, которая предусмотрена для чрезвычайных административно-правовых режимов. Таким примером может служить Указ Президента Украины от 08.11.98 г. «О мерах по ликвидации стихийного бедствия в Закарпатской области» [15], который в свою очередь был утвержден Верховной Радой Украины.

Таким образом, можно констатировать, что сегодня с принятием Верховной Радой Украины трех основных законов «О правовом режиме чрезвычайного положения», «О правовом режиме военного положения» «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» в Украине сложилась законченная концепция чрезвычайных административно-правовых режимов, которые регулируются конституционными законами.

1. «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» от 3.04.1925 г. // СЗ СССР. –1925. –№ 25. –Ст.167.

2. Конституция СССР от 7.10.1977 г. –М.: Юрид. лит. –1977.

3. Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» от 1.12.1988 г. // ВВС СССР. –1988. –№ 49. –Ст.727.

4. Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» от 3.04.1990 г. // ВВС СССР. –1990. –№ 15. –Ст.250.

5. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР» от 23.11.1988 года // ВВС СССР. –1988. –№ 47. –Ст.711.

6. ВВС СССР. –1989. –№ 3. –Ст.14.

7. ВВС СССР. –1990. –№ 3. –Ст.40.

8. Бандурка О.М. Триста п'ятдесят років мого життя. –Харків: НУВС, 2001. –480 с.

9. Закон України «Про надзвичайний стан» від 26.06.92 р. // ВВР України. –1992. –№ 37. –Ст.538.

10. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. // Офіційний вісник України. –№ 15. –2000. –Ст.588.

11. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 06.04.2000 р. // Голос України. –№ 84. –16.05.2000 р.

12. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.08.2000 р. // Голос України. –№ 147. –15.08.2000 р.

13. Закон України «Про правовий режим території, що підлягала радіоактивному забрудненню в результаті Чорнобильської катастрофи» від 27.02.91 р. // Голос України. –№ 55. –21.03.91 р.

14. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мигурнэ, Підгір'я, Чаусовэ-1, Чаусовэ-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 31.08.2000 р. –URL: http://rada.kiev.ua/cgi_bin/s_allpr.cgi/laws/pravo/all/2000/zk/67714.htm.

15. Указ Президента України «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області» від 08.11.98 р. // Офіційний вісник України. –1998. –№45. –Ст.1664.

ЛИТЕРАТУРА

Поступила в редколлегию 25.09.2002

КУЗНИЧЕНКО С.О. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК НАДЗВИЧАЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 20-ГО СТОЛІТТЯ

Розглянуто особливості формування національного правового інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні в другій половині 20-го століття.

KUZNICHENKO S.A. BECOMING AND DEVELOPMENT OF THE EXTRAORDINARY LOCAL LAW IN UKRAINE PER SECOND HALF 20 CENTURIES

The features of formation of the national legal institution of an extraordinary administrative-legal regime in Ukraine per second half 20 centuries are reviewed.