

*В.В. Говоруха, начальник військового ін-ту
внутр. військ МВС України – ректор;
С.О. Кузніченко, ад'юнкт каф. тактико-
спеціальної підготовки Ун-ту внутр. справ*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАДЗВИЧАЙНИХ РЕЖИМІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

За останні роки не змінилася оцінка пріоритетів існуючих внутрішніх загроз. Очевидно, що старіння основних фондів промисловості та транспорту, недосконалість виробничих технологій, падіння виробництва та відтік кадрів

збільшують вірогідність техногенних аварій і катастроф, загрози екологічного характеру. Все частіше виявляють себе руйнівні сили природи. Практично на всій сфері життя негативно впливає криміналізація суспільства.

Особливу актуальність сьогодні набули питання забезпечення безпеки існування населення в таких умовах. Україна перейшла до загальносвітових соціально-правових стандартів, визнаючи безпеку, особистості, її життя, здоров'я, честь, гідність та недоторканність вищою соціальною цінністю (ст.3 Конституції України). У зв'язку з цією новою парадигмою і здійснюється розвиток правової бази, яка регулює питання безпеки.

Довгий час існувала деяка невизначеність в термінології, яка використовувалась в нормативних актах законодавчих та вищих виконавчих органів державної влади відносно опису небезпечних явищ. У нормативно-правових актах, з одного боку, використовувались різні поняття одних і тих же явищ, а з іншого – вони мали різний обсяг змісту. Не було визначеності у відповідних нормативно-правових актах. Це призвело до труднощів у правозастосовчій діяльності. Так, закони України «Про Прикордонні війська», «Про Національну гвардію України», «Про надзвичайний стан» трактують явища конкретними загальноновизнаними поняттями (стихійне лихо, аварії, катастрофи, вибухи, пожежі, епідемії, епізоотії, тяжкі злочини підвищеної громадської небезпеки, масові безладдя, блокування або захват особливо важливих об'єктів, спроба захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України насильницьким шляхом тощо).

Деякі закони використовують більш широкі поняття, наприклад, надзвичайні обставини (Закон України «Про міліцію»), надзвичайна екологічна ситуація (Закон України «Про охорону навколишнього середовища»), небезпечний фактор, санітарне та епідеміологічне благополуччя (Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя»). Але найбільш вдалим узагальнюючим поняттям виявилась дефініція надзвичайної ситуації (далі – НС), яка використовується в законах України «Про Цивільну оборону», «Про службу безпеки України».

Постановою Кабінету Міністрів України №1099 15 червня 1998 р. затверджене Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій (далі – класифікатор). Це Положення закріпило класифікацію надзвичайних обставин (НС) за генезисом виникнення, методологічні питання означення НС, критерії визначення НС, перелік центральних органів виконавчої влади, що відповідальні за визначення класифікаційних ознак НС. Також це Положення визначило ряд дефініцій: аварія, НС, небезпечне природне явище, потенційний небезпечний об'єкт, катастрофа, класифікація НС, класифікаційна ознака.

В існуючому середовищі проживання людини є системи: «природа – техніка – людина» та «суспільство – людина», виходячи з яких можливо виділити різні групи чинників небезпеки. Відповідно до них розрізняють наступні класи НС: НС – природного характеру, НС – техногенного характе-

ру, НС – соціально-політичного характеру та НС – воєнного характеру. Одна з найбільш науково обґрунтованих класифікацій НС подана в монографії Б.Н.Порфир'єва [1], в якій автор, проводячи класифікацію НС, об'єднує класи НС в типи за ознакою навмисності на навмисні і ненавмисні. До навмисних він відносить тип НС соціально-психологічного характеру, під яким він розуміє об'єднання двох класів – клас НС соціально-політичного характеру, та клас НС воєнного характеру, а до типу ненавмисних він відносить клас НС техногенного характеру та клас НС природного характеру. За ознакою натуральності автор виділяє НС штучного походження або антропогенні (включаючи техногенні), натуральні природного походження та змішані або натурально-антропогенного походження. Можливо, з часом з'явиться необхідність внести відповідні зміни в класифікатор НС, які закріпили б комбіновані НС (натурально-антропогенного походження), а зараз треба визнати, що це питання ще потребує додаткового дослідження.

За теорією катастроф «катастрофами називають стрибкоподібні зміни, які виникають у вигляді раптової відповіді системи на поступові зміни навколишніх умов» [2, с.4].

Правове регулювання у даних ситуаціях носить комплексний інтегрований характер, включає в себе норми різних галузей права: міжнародного, конституційного, екологічного, трудового, цивільного, кримінального та ін. В цілому діяльність в умовах НС пов'язана з певним реагуванням держави на ці явища. Поряд із діючою системою загальнодержавних та галузевих органів державного управління створюються спеціальні (надзвичайні) органи. Тобто основну частину відносин в таких умовах регулюють норми адміністративного права. Правове регулювання в умовах НС пов'язане з поняттям надзвичайного правового режиму. Базова характеристика правових режимів приведена С.С.Олексієвим, він визначає правовий режим як «порядок регулювання, який виражений в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов'язань, і утворюють особливу направленість регулювання» [3, с.185]. Надзвичайні режими – «спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла НС» [4, с.204]. Ці правові режими тісно пов'язані з правовим статусом особи. Як правило, вони обмежують конституційні права та свободи громадян. Тому такі обмеження повинні закріплюватися тільки законом, прийнятим конституційною більшістю парламенту. У відповідності з законодавством України існують два види надзвичайних режимів: надзвичайний стан та воєнний стан. Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються, кожний закріплює визначену кількість заборон та позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін в конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим; за терміном дії режиму.

Правову основу надзвичайних режимів складають норми Конституції (ст.ст.64, 85, 95, 96 Конституції України), Закон України «Про надзвичайний стан», закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах НС: «Про міліцію», «Про внутрішні війська», «Про війська Цивільної оборони», «Про Національну гвардію України», «Про Службу безпеки України», «Про оборону», «Про Цивільну оборону», а також Постанова Кабінету Міністрів України №1198 від 03.07.1998 р. «Про створення єдиної державної системи реагування та попередження НС техногенного характеру та НС природного характеру».

Регулювання здійснюється одночасно указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів та наказами, інструкціями, правилами, що видані відповідними органами виконавчої влади.

Існують дві підстави надзвичайних режимів: фактична підстава (явище, яке включене в відповідний перелік НС) та юридична (відповідний акт державної влади).

При виникненні НС, особливо при складному комплексному характері їх походження, ускладнюються умови дії звичайних соціальних та правових механізмів держави. Влада для реалізації своїх завдань змінює своє правове забезпечення – вводить надзвичайні режими та проводить організаційні заходи – створює спеціальну систему управління, тобто визначені органи державної влади наділяє надзвичайними повноваженнями, утворює надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Все це вводиться з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загроз безпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідації та локалізації НС.

Чинне законодавство розвинутих демократичних країн світу передбачає аналогічні правові дії при виникненні НС. Метою введення надзвичайного режиму в США як на федеральному рівні, так і на рівні штату є відновлення конституційного правопорядку (забезпечення безперешкодного виконання владних повноважень органами влади та дотримання конституційних прав і свобод громадян), врятування життя та збереження здоров'я громадян, захист від знищення державних або громадських матеріальних цінностей, приватного майна громадян. На різних рівнях виконавчої влади США у повсякденному режимі у постійній готовності перебувають оперативні служби з надзвичайних ситуацій:

- на федеральному рівні – FEMA (Federal Emergency Management Agency);
- на рівні штату – OES (Office of Emergency Services);
- на місцевому рівні – LOES (Local Office of Emergency Services).

У США за будь-яких НС владні повноваження та відповідальність місцевих та регіональних владних структур не обмежуються, а тільки доповнюються федеральною владою, як це мало місце під час масових безладь у м.Сіетл (штат Каліфорнія) в грудні 1999 р.

Але вітчизняне законодавство, що регулює відносини, які виникають в умовах НС, передбачає введення прямого президентського правління, при якому органи виконавчої влади всіх рівнів ставляться в пряме підпорядкування президенту або призначеному ним органу (представнику), а також передбачає створення спеціальних тимчасових органів – комісій, адміністрацій, комітетів, штабів, комендатур, яким надаються повністю або частково розпоряджувальні та виконавчі повноваження органів виконавчої влади території, на якій введено надзвичайний режим (далі – НР). В той же час зі збільшенням повноважень держави в умовах НР виникає одночасне обмеження прав та свобод громадян.

Розглянемо тепер закріплені в законодавстві України надзвичайні правові режими.

При виникненні НС воєнного характеру у відповідності з Законом України «Про оборону», вводиться НР – воєнний стан. В період військових дій соціальне середовище на території воєнного конфлікту практично виходить з нормативного регулювання звичайного (мирного часу) законодавства. Руйнуються нормальні громадські зв'язки, змінює роботу державний механізм управління. Окрім загальних цілей, воєнний стан має специфічні. Це всебічне забезпечення успішних дій Збройних Сил держави. Цей стан повинен закріплюватися конституційним законом, але він ще не прийнятий. Фактично ми бачимо прогалину в правовому регулюванні цього важливого питання.

Відповідно до Закону України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 р. закріплені єдині підстави введення особливого правового режиму надзвичайного стану для трьох класів НС. Це соціально-політичні НС, НС природного характеру, НС техногенного характеру. Виникає питання: чи обґрунтований єдиний НР в діяльності державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування в умовах різних класів НС? З одного боку – масові заворушення, збройне захоплення особливо важливих об'єктів, а з іншого – стихійні лиха, епідемії, аварії, катастрофи – це принципово різні за своєю природою, характером об'єктивні явища, і відповідно реакція держави та суспільства на різні класи цих явищ повинна бути різною, в залежності від особливостей кожного класу НС (так доцільно відокремлено НР воєнного стану).

Особливо яскраво показує глибину різниці між антропогенними НС класифікація їх за психічним ставленням особи до наслідків в вигляді НС. Закон України «Про надзвичайний стан» встановлює загальні для соціальних, природних та техногенних НС підстави та умови введення вказаного стану, але передбачає специфічні особливості кожної НС. До НС соціально-політичного характеру український закон відносить: масові безладдя, блокування чи захоплення особливо важливих об'єктів, спроба захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України насильницьким шляхом, необхідність відновлення конституційного правопорядку та дія-

льності органів державної влади (ст.4 п.п.2,3,4,5,6), до НС техногенного характеру та природного характеру – стихійні лиха, аварії та катастрофи, епідемії, епізоотії (ст.4 п.1). В Законі (ст.23) виділені додаткові заходи, які можуть бути прийняті тільки в випадку НС соціально-політичного характеру. Відповідно виділено (ст.24, ч.2 ст.26) заходи, які можуть бути прийняті в умовах НС природного та техногенного характеру.

Таким чином, Закон закріплює положення, які відображають особливості різних класів НС. Не дивлячись на ці позитивні сторони, поєднання в одному законодавчому акті принципово різних підстав оголошення надзвичайного стану та різних за інтенсивністю правообмежень видається неприпустимим. Ці підстави та обмеження змішані та переплетені настільки, що їх диференційоване застосування вкрай ускладнене, або навіть неможливе. Одночасно існує загроза застосування невиправдано жорстоких заходів до громадян, які потерпають від техногенної катастрофи або стихійного лиха. Для вжиття заходів та влади вимагається максимальне напруження сил та засобів для локалізації та ліквідації наслідків НС. У даному випадку необхідними були б лише деякі правообмеження. На постраждалих територіях необхідно запровадити режим милосердя, гуманітарної допомоги постраждалим, відновлення об'єктів життєзабезпечення, відбудови зруйнованого. Такий режим можна назвати режимом народного лиха. Цей режим менш обтяжливий для громадян, ніж режим надзвичайного стану. Припустимо випадки, коли НС техногенного характеру або природного характеру переходять у НС соціально-політичного характеру (масові мародерства, непокора). Але саме тоді при наявності указаних в Законі підстав може й бути введено режим надзвичайного стану. Тобто, ці обидва режими можуть діяти одночасно. Ці висновки будуть більш переконливими, якщо розглянути деякі положення цього Закону «Про надзвичайний стан».

Серед загальних правообмежень при введенні надзвичайного стану зазначається: заборона проведення зборів, мітингів, вуличних демонстрацій та інших масових заходів, а також заборона страйків (п.п.4,5 ст.22 Закону). Але, як показує практика, питання щодо проведення таких заходів у нормальних умовах не виникає в умовах НС природного характеру та техногенного характеру. Навпаки, спостерігається навіть деяке покращення криміногенної обстановки. Наприклад, в Закарпатті в період локалізації та ліквідації наслідків катастрофічного паводку наприкінці 1998 р. злочинність знизилась більш ніж в два рази. Але якщо люди в таких умовах все ж мітингують або страйкують, то у влади немає достатніх підстав для примусового пригнічування народного протесту. Особливу увагу привертає догляд приватного транспорту (п.2 ст.22 Закону). Необхідно було б розповсюдити дії цього пункту на випадки НС соціально-політичного характеру. Догляд приватного транспорту в умовах НС природного характеру та техногенного характеру необхідно визнати незаконним, оскільки він пов'язаний з порушенням конституційних гарантій

недоторканності особистості, майна громадян. Закон України «Про надзвичайний стан» встановлює достатньо жорсткі одноманітні санкції за порушення режиму надзвичайного стану (ст.ст.30, 31) – до 30-добового адміністративного арешту (ст.ст.30, 31 Закону). Необхідно, щоб санкції були диференційовані, та ця диференціація повинна закріплюватися законом: при НС соціально-політичного характеру – більш сувора відповідальність, при НС природного та техногенного характеру – менш сувора відповідальність. Після аналізу цього закону можна зробити висновок, що підстав та правообмежень, загальних для введення надзвичайного стану обох видів, тобто НС природного характеру та техногенного характеру, з одного боку, та НС соціально-політичного характеру – з іншого, дуже мало. Отже, багато з цих загальних правообмежень повинні бути віднесені тільки до НС соціально-політичного характеру. В той же час чітко визначені підстави та правообмеження, специфічні для кожного з обох видів режимів (п.п.2, 3, 4.5.6 ст.4, ст.23, п.1 та ст.4, ст.24, п.2 ст.26). Можна відзначити, що відмінного тут набагато більше, ніж загального. І якщо підстави та правообмеження при обох різновидах режимів переважно різні, їх доцільно розподілити між двома окремими законами: Законом «Про надзвичайний стан» при НС соціально-політичного характеру, та Законом «Про стан національного лиха», який закріплює одноіменний НР при НС техногенного та природного характеру.

Є необхідність провести аналіз за силою інтенсивності правообмежень, які вводяться при надзвичайному стані. Потрібно особливо відокремити найжорсткіший захід, який вводиться при надзвичайному стані – комендантську годину (далі – КГ). Доцільно виділити в окремий розділ норми, які регулюють введення КГ, її продовження, відповідальність за порушення та відміну КГ від інших заходів. Необхідно відзначити КГ саме як крайній захід надзвичайного стану. У цей час влада оперує силовими методами управління, стає більш жорстким адміністративний примус. Влада переходить до комендантів адміністративно-територіальних одиниць. Але в законодавстві України не відрегульовані питання про представників конкретних державних органів, які можуть обіймати посади комендантів, що спричинить складнощі при введенні цього заходу. Сьогодні ситуація така, що комендантами різних рівнів можуть призначатися представники МВС, СБУ. Така неконкретність, звичайно, породжує неготовність посадових осіб означених силових структур до виконання специфічних та досить складних обов'язків коменданта адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, необхідно визнати, що питання щодо надзвичайних правових режимів в українському законодавстві носять фрагментарний характер, потребують подальшої розробки. Так, на наш погляд в Україні можуть бути законодавчо визначені три типи надзвичайних правових режимів: воєнний режим, режим надзвичайного стану та режим національного лиха, які повинні регулюватись відповідними законами «Про воєнний стан», «Про надзвичайний стан» та «Про стан національного лиха».

Список літератури:

1. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.
2. Арнольд В.Н. Теория катастроф. М., 1981.
3. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
4. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1999.

Надійшла до рес колегії 15.12.99