

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НАДЗВИЧАЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття «надзвичайне законодавство», його сутність та особливості, етапи розвитку надзвичайного законодавства в Україні, а також з'ясована правова природа, внутрішні характеристики та запропонована класифікація надзвичайних нормативних актів.

Ключові слова: надзвичайне законодавство, надзвичайний стан, дискреційні повноваження.

Рассмотрено понятие «чрезвычайное законодательство», его сущность и особенности, этапы развития чрезвычайного законодательства в Украине, а также выяснена правовая природа, внутренние характеристики и предложена классификация чрезвычайных нормативных актов.

Ключевые слова: чрезвычайное законодательство, чрезвычайное положение, дискреционные полномочия.

The concept «extreme legislation», its essence and features, stages of development of the extreme legislation in Ukraine are considered, and also the legal nature, internal characteristics are also clarified and the classification of extreme statutory acts is given.

Key words: *extreme legislation, emergency state, arbitrary power.*

Постановка проблеми. Світова спільнота в XXI столітті постійно зіштовхується з суперечливою реальністю: з одного боку – безпрецедентне зростання інформаційних, технологічних та інших можливостей людини, з іншого – посилення негативних факторів, що становлять серйозну загрозу як для національної безпеки окремих держав, так і для громадської безпеки у світі в цілому (терористичні акти, етнічні, релігійні, міжконфесійні конфлікти тощо). Водночас у зв'язку з погіршенням екологічної ситуації в більшості держав світу загрозливих масштабів набувають стихійні лиха та катастрофи техногенного характеру. Показово, що лише в першому півріччі 2010 року на території України зафіксовано майже 31 тис. злочинів, скоєних у громадських місцях, вилучено понад 1,7 тис. одиниць вогнепальної зброї, а також 85 кг вибухових речовин; зареєстровано 126 надзвичайних ситуацій, унаслідок яких 203 особи загинули й 235 – постраждали.

Велика кількість глобальних небезпек різного ступеня складності вимагає створення спеціальних адміністративно-правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають під час надзвичайних ситуацій. Одним із провідних серед них є комплексний інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів, що останнім часом стає ключовим елементом правового забезпечення національної безпеки в розвинених країнах світу.

Стан дослідження. Проблеми вдосконалення та розвитку надзвичайного законодавства у своїх працях розглядали ще дослідники кінця XIX – початку XX століття: О.С. Алексєєв, В.М. Гессен, А.І. Єлістратов, В.Ф. Дерюжинський, Я.М. Магазинер. Певною мірою ці проблеми вивчали й сучасні вітчизняні та зарубіжні адміністративісти: С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Григор'єв, Ю.В. Дубко, С.В. Ківалов, С.О. Магда, В. Я. Настюк, С.В. Пчелінцев, В.Б. Рушайло, А.С. Спаський, М.М. Тищенко, Х. Фольц, С.Д. Хазанов, М.Г. Янгол та ін. Цими вченими зроблено вагомий внесок у дослідження проблем державного управління, організаційно-правового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, взаємодії правоохоронних органів і військових формувань під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, юридичної відповідальності громадян за порушення режимних

норм. Проте у їх працях розкрито лише окремі аспекти формування цих режимів або ж окреслено їх побіжно у ході вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин.

Метою статті є аналіз теоретичних та історичних засад формування надзвичайного законодавства в Україні, з'ясування його сутності та особливостей.

Виклад основних положень. До надзвичайного законодавства в широкому розумінні вчені відносять деталізуючі підзаконні нормативно-правові акти, де закріплюються повноваження окремих органів виконавчої влади в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Беручи до уваги молодість 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 і місцевого самоврядування, видозмінює адміністративно-правові основи організації виконавчо-розпорядчої діяльності.

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

У різних країнах накопичено багатий досвід щодо регулювання надзвичайних правовідносин. Але нині рівень дослідження цих проблем в українській правовій науці та 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 взяти праці В.Ф. Дерюжинського «Habeas Corpus Акт та його призупинення за англійським правом» 1895 р.; В.М. Гессена «Винятковий стан» 1908 р.; Я.М. Магазинера

«Надзвичайно-указне право в Росії» 1911 р. та О.С. Алексєєва «Винищення надзвичайно-указного права та його політичне значення» 1913 р. Тобто існував навіть підхід щодо формування спеціальної галузі права – надзвичайно-указного права. Я.М. Магазинер так визначав цей комплексний інститут права: «... Сутність надзвичайно-указного права є в тому, що при відомих обставинах та на відомий час акти монарха мають силу суперечити закону та призупиняти його дію, тобто за цих умов указ має силу закону» [1, с. 54].

Слід розглянути надзвичайне законодавство в історичному аспекті. Один із сучасних дослідників надзвичайного законодавства О.Г. Александров у своїй праці дає таке визначення цього феномена: «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 соціальних процесів і забезпечення громадського порядку, що вводяться в країні в цілому або в межах її окремих територій, коли іншими заходами це зробити неможливо» [2, с. 148–161].

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

Цікаво, що на початку ХХ 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 було [1, с. 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 упродовж двох місяців після початку його роботи [2, с. 28–32].

За радянських часів було декілька праць, що піддавали критиці правовий інститут надзвичайного законодавства у «буржуазному праві» [3]. Наведемо типове висловлювання 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 стискаючих їх рамок законності» [4, с. 14].

Зважаючи на ідеологічне налаштування, слід визнати, що досліджуваний інститут спочатку був справді однією із форм диктату, який створювався для придушення політичної активності опозиційних владних сил. Але надалі цивілізоване суспільство зрозуміло, що без певних обмежень конституційного статусу особи у виняткових випадках глобальної небезпеки обійтися неможливо. І навіть сама демократична влада в умовах небезпеки при заздалегідь нерозробленому правовому інституті державного управління у надзвичайних ситуаціях буде зловживати дискреційними повноваженнями, бо не матиме часу на адекватне та об'єктивне розроблення відповідного правового механізму. Нині у більшості демократичних держав світу надзвичайне законодавство детально розроблене і є частиною системи забезпечення національної безпеки.

Надзвичайне законодавство виступає не лише основним серед правових гарантій попередження і ліквідації факторів глобальної небезпеки, а також мірою, що спрямована проти можливого зловживання владою своїми дискреційними повноваженнями, виступає гарантією 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 із існуванням соціально небезпечних факторів, то можна стверджувати, що включається механізм «правового реверсу», який суперечить звичайно чинному. 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 інших правових інструментів. 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 та захист. Обмеження конкрет-

шиє окремих особових інтересів у вигляді виключної заздалегідь розробленої форми для нормальної життєдіяльності соціуму є загальноприпустимою правовою презумпцією. Тобто можна стверджувати про специфічний метод правового регулювання, який хоча й вкладається у рамки традиційного методу науки адміністративного права, але має і суттєві розбіжності.

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

У науці існує два загальновизнані підходи щодо законодавства. Це широке та вузьке розуміння. У широкому розумінні – це як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти. У вузькому – це лише закони та 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 критерієм.

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

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

С.С. Алексєєв справедливо 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 одно ціле, але є «власні» юридичні засоби, деякі принципи та загальні положення, «власна» галузь законодавства, що надає чинним нормам особливого забарвлення» [6, с. 213].

З одного боку, в 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 іншого боку – це змішаний інститут адміністративного права, який склався в прикордонній зоні з іншими галузями права і має вкраплення цих галузей (в основному, конституційного права).

На нашу думку, з часом буде проведена перша кодифікація у сфері надзвичайного законодавства. Цей кодекс стане основою комплексної галузі надзвичайного законодавства, на якій будуть ґрунтуватися інші нормативні акти.

Нині можна бачити тенденції щодо виокремлення з адміністративного права окремої підгалузі – «Адміністративно-правове регулювання міжгалузевого державного управління у сфері забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави». До того ж, якщо раніше лише провідні російські вчені-юристи виокремлювали цю підгалузь, яка стосувалася державного управління в умовах надзвичайних ситуацій різної генези [7, с. 45–72], то зараз з'являються відповідні праці в Україні [8].

У науці визнається, 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, й 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 збірника (багатотомного) «Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України», де зібрані закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови 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 те, що під час небезпеки правозастосовувач має обмаль часу для знаходження відповідної норми права і прийняття рішення, більше того, багато людей в умовах стресу взагалі не можуть приймати адекватні рішення.

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, що регулюють суспільні відносини в умовах введеного на певній території (всієї держави або окремого регіону)

надзвичайного або екстраординарного правового режиму в інтересах забезпечення 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 окремого 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 феномена 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. Насамперед треба виокремити групу міжнародно-правових актів. 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 та 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 та екстраординарних режимів і поширюють свою дію на всі відомчі органи, установи, підприємства, органи та посадових осіб.

Четверту групу становлять акти, якими вводяться режими і 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 розрізняти постійне та тимчасове надзвичайне законодавство.

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

1. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право вь России / Я.М. Магазинер. – СПб.: Тип. М.М. Стасколевича, 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 / Александров Олег Григорьевич. – 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. Чхиквадзе. – М.: Юрид. лит., 1969. – 210 с.

5. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории государства и права. – 1989. – № 3. – С. 258–261.

6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.

7. Корнев А. П. Административное право России: учеб.: Ч. 1 / А.П. Корнев. – М.: МЮИ МВД РФ; Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.

8. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: монографія / Г.О. Пономаренко. – Х.: Видавець Вапнарчук Н.М., 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.

Стаття надійшла 20 вересня 2010 р.