

## **проблемнi питання обмеження та забезпечення прав i свобод людини при введеннi надзвичайних адмiнiстративно- правових режимiв**

Правове регулювання вiдносин, що виникають в умовах рiзних природних катаклiзмiв, техногенних аварiй i катастроф, соцiально-полiтичних та вiйськових конфлiктiв, iсторично здiйснювалось шляхом застосування заходiв надзвичайного характеру.

Жодна держава у свiтi не застрахована вiд перiодичного виникнення-рiзного роду екстремальних ситуацiй, конфлiктiв, хвилювань, катастроф i т. п. Тому в Украiнi, як i в будь-якiй iншiй краiнi, може виникнути ситуацiя, при якiй необхiдне введення надзвичайного режиму. I заходи, що приймає влада, порою досить суворi, є виправданими, але вони повиннi вiдповiдати ступеню небезпеки сформованої ситуацiї i не перевищувати необхiдних, адекватних меж. Надзвичайний правовий режим по своїй природi суперечливий, оскiльки спрямований на досягнення або вiдновлення нормальних, звичайних умов життєдiяльностi у визначених границях i одночасно зв'язаний iз вживанням екстраординарних заходiв, що обмежують права i свободи громадян, змiнюючи змiст соцiального управлiння [11, с. 6]. Тому правове регулювання надзвичайного правового режиму вимагає додаткових заходiв адмiнiстративно-правового примусу як способу реагування держави на ситуацiю, що виникла. Обмеження прав i

свобод громадян на території, на якій було введено надзвичайний режим, правомірно, безпосередньо впливає з правової природи цього інституту і, в остаточному підсумку, служить цілям захисту основних прав і свобод громадян. Обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайних правових режимів є єдиною мірою, що може відновити нормальну життєдіяльність суспільства і держави. Таке обмеження носить легітимний характер, воно передбачено як національною законодавчою базою, так і міжнародним законодавством, при цьому перелік прав і свобод, що підлягають обмеженню, є вичерпним і розширенню не підлягає. Обмеження прав людини в таких умовах виступає необхідною і змушеною мірою, що носить тимчасовий характер, без якої неможливе досягнення цілей, заради яких надзвичайний режим вводиться.

Особистість людини, її основні права і законні інтереси на сьогоднішній день далеко не завжди захищені в реальному житті держави і суспільства, – тим більше, в екстремальних умовах [9, с. 4].

Треба розуміти, що надзвичайний правовий режим тлумачиться не просто як наявність певних виняткових обставин, що порушують установлений у суспільстві і державі правопорядок і потребують застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки, а й як форма реагування на дані обставини з боку держави, управлінський вплив державних структур.

Як вірно зауважує В. Б. Рушайло, об'єднуючою ознакою для цих режимів є те, що вони вводяться при настанні внутрішньої чи зовнішньої загрози, пов'язаної з можливістю завдання збитку державному суверенітету, конституційному ладу, територіальній цілісності, суспільній безпеці, нормальному функціонуванню державних і громадських інститутів, життю і здоров'ю населення країни [12, с. 70].

Окремо хотілося б розглянути питання щодо розуміння надзвичайних адміністративно-правових режимів. В свій час, коли навіть на рівні Конституції СРСР був закріплений лише один надзвичайний правовий режим – воєнний стан, теоретичні дослідження доводили що дійсно існує певна кількість таких режимів. Багато вчених називали виключний сан, осадний стан, стан державного лиха та використовували інші терміни. В умовах міжнаціональних та межконфесійних конфліктів наприкінці 80-их років 20-го сторіччя в СРСР була розроблена теоретична концепція комплексного надзвичайного режиму особливого стану. Так ця конструкція і зараз зустрічається в багатьох роботах присвячених надзвичайним режимам. Під особливим режимом в юридичній літературі розуміють збірне юридичне поняття, що включає в себе різні режими. В основному це так звані режими надзвичайних ситуацій різної генези при яких не вводиться надзвичайний чи воєнний стан. Прикладами такого режиму є передбачені національним законодавством режими карантину[7], антитерористичної операції[6], режиму зони надзвичайної ситуації[8] тощо. В свій час і автор цієї статті стояв на позиції включення особливого режиму в класифікацію надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Але проведені автором, останнім часом, дослідження показують, що на сьогоднішній день система надзвичайних адміністративно-правових режимів включає лише такі режими на які посилається конституція, та врегульовані відповідними конституційними законами.

Це відповідає міжнародним нормативно-правовим актам та правозастосовній практиці інших держав. Так наприклад під час введення надзвичайних правових режимів у відповідності з Міжнародним пактом про громадські і політичні права відповідні державні органи повинні повідомити про це світове співтовариство, через Генерального секретаря ООН, про причини введення такого режиму, про обмеження прав та свобод які запроваджено та про час коли такий режим планується скасувати.

Надзвичайні режими є крайнім заходом реагування на глобальну небезпеку, яка ставить під загрозу саме існування держави, і суттєво змінює систему державного управління. Тому ми пропонуємо використовувати термін надзвичайний адміністративно-правовий режим лише до режимів воєнного стану, надзвичайного стану та режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Ті режими, які включалися в розуміння особливого стану пропонується називати іншою назвою наприклад виключні, екстремальні, екстраординарні режими або іншим відповідним терміном.

Ідея непорушності прав і свобод, їх рівності і невід'ємності відбиває багатовікове бажання людства знищити будь-які форми насильства, експлуатації і приниження. На жаль, лише випробувавши на собі всі жахи Другої світової війни, відчувши колосальні людські втрати і катастрофічний матеріальний збиток, світове співтовариство стало всерйоз замислюватися над своєю безпекою, виникло величезне бажання забезпечити людству тривалий мир і захистити життя людини, її права і свободи від будь-якої сваволі, у тому числі і державної.

Питання застосування у мирні часи надзвичайних правових режимів залишаються дуже актуальними і нині. На жаль, жодна держава не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій. Аналізуючи світову практику, можна побачити, що надзвичайні правові режими вводяться як в високорозвинених державах (США, Ізраїль, Німеччина) так і третього світу (Зімбабве, Пакистан). На початок 2006 року тільки надзвичайний стан діяв більш ніж у 30-ти країнах світу, це вже не кажучи про воєнні дії, які ведуться роками.

Права людини як соціальний інститут є унікальними за характером, важливістю, обсягом соціально-гуманітарних проблем, що ними акумулюються. Це підтверджується всією історією, сучасністю, прогнозами на майбутнє. А тому тема прав і свобод особи залишається актуальною і сьогодні. При її сучасній розробці слід одначе пам'ятати, що вона має досліджуватись з урахуванням теперішнього стану соціальної динаміки як в окремих країнах, так і загалом в світі.

У сучасному світі ступінь реальності і забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Тому питання, пов'язані з забезпеченням прав людини і їхньою реалізацією, займають одне з перших місць у переліку найбільш актуальних проблем сучасності. Забезпечення прав людини в умовах надзвичайного правового режиму містить у собі дві сторони, два напрямки, що, виступаючи як самостійні елементи такого режиму, знаходяться в нерозривному зв'язку один з одним. Мова йде про обмеження прав людини і про захист прав людини. Перший напрямок відбиває інтереси держави по нормалізації обстановки у середині країни до прийняттого рівня законності і порядку. Друге передбачає інтереси

людини, особистості в період, коли її права і свободи стають найбільш уразливими.

Характеризуючи проблему обмеження прав і свобод людини, необхідно зупинитися коротко на вихідних категоріях “права людини” і “свободи людини”. Терміни „права”, „свободи” вживають у національних правових системах різних держав світу, їм приділено значну увагу і в Конституції України, законодавчих актах майже всіх галузей права. В науковій літературі не прийнято ототожнювати категорії „права” і „свободи” людини, вони несуть різне смислове навантаження. Цьому питанню приділяло увагу багато вчених у своїх працях.

Співвідношення між цими двома категоріями, на наш погляд, наступне: свобода – це широке поняття, що представляє собою ціле поле можливостей індивіда які він може вчиняти своїм розсудом, у той час, як право більш чітка категорія, яку можна порівняти з вектором, що має заданий напрямок та немає інших варіантів поведінки.

Встановлення границь і меж дії прав громадян – одна з найбільш складних проблем у юриспруденції. Вирішуючи її, законодавець повинен враховувати не тільки існуючу систему міжнародного і національного законодавства, але і норми моралі, ментальність народу і саму сутність права.

Неприпустиме надмірне обмеження прав громадян, так само як неприпустима й надмірна свобода, надана на шкоду правам інших громадян та їх спільнот [13].

З однієї сторони не можна не погодитися з І. Л. Петрухіним: «щоб вилікувати суспільну хворобу необхідно перетерпіти біль державного примусу», [9, с. 76] але з іншої сторони виникає питання, а чи правомочна держава застосовувати подібні міри, що з погляду звичайного, природного стану суспільних відносин, є незаконними, що зменшують права людини? Відповідь на нього, як представляється, впливає з принципу належності всієї повноти влади народові.

Суспільство само дає державі повноваження для застосування заходів надзвичайного характеру у випадку настання обставин, що загрожують нації. В нашій державі розроблена достатньо вдала модель введення надзвичайних правових режимів. Для оперативності впливу на ситуацію Президент вводить відповідний режим за спеціальною чітко прописаною в законі процедурою, а потім Парламент протягом двох діб затверджує, або не затверджує таке рішення. До того ж склалася практика затвердження цього рішення саме Законом. Оскільки такі режими зв'язані з обмеженням, примусом, підвищенням відповідальності, то в ідеалі вони повинні одержувати юридичне оформлення саме в законах, щоб питома вага урядових і відомчих актів у регулюванні гранично скорочувався. І об'єктивно надзвичайні адміністративно-правові режими закріплені у відповідних конституційних законах України [3, 4, 5].

Так у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права казується, що здійснення деяких прав, навіть в умовах дії режиму надзвичайного стану, не повинне припинятися або обмежуватися. Це права на життя, свободу від катувань, свободу від рабства, захист від карних законів, що мають зворотну силу, свободу совісті, думки, релігії[2]. Ці положення повністю імплементовані в національне законодавство України. Однак це не означає, що інші права і свободи можуть підлягати будь-якій формі обмеження, просто ця норма закріплює тільки найважливіші, найбільш

фундаментальні права і свободи, що не підлягають обмеженню ні при яких обставинах, якими б надзвичайними вони не були.

Форми обмеження істотно відрізняються в залежності від того, до якої категорії належать права, що обмежуються. У зв'язку з цим розгляд конкретних форм регулювання прав людини в умовах надзвичайних правових режимів доцільно здійснювати, розглядаючи окремо особисті, політичні і соціально-економічні права [10, с. 22].

Обмеження в сфері особистих прав і свобод в умовах надзвичайних правових режимах є найбільше ретельно регламентованими в сучасних демократичних державах. Це обумовлено прагненням не допустити необґрунтованого обмеження фундаментальних прав людини, що є основою її правового статусу.

Якщо розглядати реалізацію зазначених положень міжнародного права в національному законодавстві, то в Основному Законі прямо вказуються ті права і свободи, що не можуть бути обмежені ні при яких обставинах (ч. 2 ст. 64) [1]. До таких прав відносяться фундаментальні свободи, проголошені в демократичних державах вищими цінностями – життя, особиста недоторканність, честь, гідність і т. д.

Форми обмеження соціально-економічних прав і свобод у період дії надзвичайного правового режиму зводяться до необхідності залучення додаткових сил і засобів з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Характерною рисою всіх цих заходів є те, що вони застосовуються за відсутності протиправних дій, за умови погрози реального характеру, підвищеної небезпеки для життя людей, збереження матеріальних і культурних цінностей, суспільного порядку.

Кожного разу, коли виникає надзвичайна ситуація, органи державної влади в умовах особливого функціонування наділяються додатковими повноваженнями для координації дій щодо локалізації та ліквідації негативних наслідків. Юридична регламентація цього режиму – гарантія проти довільної діяльності державних органів під час надзвичайних ситуацій і невід'ємний елемент правової держави [14].

Умовою стійкої соціальної рівноваги в суспільстві являється баланс між інтересами особистості і держави. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що права громадян не є абсолютними, а тому повинна існувати межа, яка б була результатом компромісу між суспільною необхідністю й інтересами власника прав.

Своєю роботою автори хотіли показати необхідність обмеження прав і свобод людини в умовах ведення надзвичайних режимів, коли під загрозу підпадають суспільні і державні інтереси. При цьому автори намагаються відстоювати свою точку зору стосовно того, що з'ясування таким обмеженням з боку держави є неприпустимим. І що вона повинна застосовувати таке обмеження лише в крайньому випадку, як останній захід, що може допомогти в даній ситуації. Обмеження правового статусу громадян у зоні надзвичайного правового режиму впливає з правової природи цього інституту і зрештою служить цілям захисту основних прав і свобод людини і громадянина. Обмежуючи деякі права і свободи за допомогою введення надзвичайного режиму, держава забезпечує збереження інших, більш значущих для людини прав і свобод. При цьому проблема обмеження прав і свобод громадян, при всій її актуальності, є часткою більш загальної проблеми забезпечення балансу інтересів особистості і держави на конкретному ступені розвитку суспільства.

При цьому автори не прагнули звести права людини у розряд недоторканих. Звичайно, вони являють собою вищу цінність у сучасній демократичній державі, однак інтереси державної безпеки, територіальної цілісності і національної незалежності держави змушують визнати обґрунтованість обмеження прав людини в надзвичайних обставинах. Головні труднощі тут знайти правильну в методичному відношенні відправну крапку, що відповідає як міжнародно-правовим нормам, так і інтересам розвитку країни на новому етапі. На наш погляд, ні при яких обставинах не можна приносити інтереси, права і свободи окремого індивіда в жертву інтересам суспільства або держави. Та в той же час не можна й абсолютизувати примат прав і свобод особи над інтересами суспільства в цілому. Обидві крайності однаково неприйнятні та небезпечні.

**Список літератури:** 1. Конституція України: // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. 2. Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи: 36. Між нар. Док. – К. : Наук. Думка, 1992. – 200 с. 3. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №42. – ст. 348. 4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – ст. 224. 5. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – ст. 176. 6. Про боротьбу з тероризмом: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – ст. 180. 7. Про забезпечення санітарного та екологічного благополуччя населення: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – ст. 218. 8. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №4. – ст. 25. 9. Власов Д. М. Правовые и организационные основы режима чрезвычайного положения: Дис... к-та юрид. наук: 12. 00. 14. – Москва, 2002. – 134с. 10. Лебедь С. В. Международно-правовые основы обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения: Дис... к-та юрид. наук: 12. 00. 10. – Москва, 2003. – 175с. 11. Лозбинев В. В. Федеральний Конституційний закон “О чрезвычайном положении”: Комментарий. – М. : Спартак, 2003. – 96 с. 12. Могил С. К. Сучасна держава в екстремальних ситуаціях: нормативи, органи, функції Дис... к-та юрид. наук: 12. 00. 01. – Одеса, 2003. – 190с. 13. Опалева С. А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестник Московского ун-та МВД России. – № 1 – 2005 – с. 46–49. 14. Тесленко М. В. Охрана Конституции в условиях надзвичайного правового режиму // Держава і право. 2004. – №25 – с. 116–123.