

ПОРЯДОК І ПІДСТАВИ ВВЕДЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Порушено питання порядку та підстав уведення правового режиму надзвичайного стану. Розкрито особливий правовий режим діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, що вводиться як тимчасовий захід відповідно до Конституції України.

Розглянуто класифікацію надзвичайних ситуацій, які слугують підставою для введення надзвичайного стану.

Ключові слова: *правовий режим, надзвичайний стан, правоохоронні органи, безпека громадян, конституційний лад.*

Постановка проблеми. В Україні останнім часом дедалі частіше виявляються тенденції до зростання загроз національній безпеці, їх негативного впливу на особистість, суспільство і державу. Це спричинено і ослабленням системи державного управління і контролю за забезпеченням життєдіяльності в суспільстві, і суттєвими помилками в реформуванні пріоритетних сфер державної діяльності – економічної, соціальної, військової, правоохоронної та інших. Як засвідчує практика, в країні або окремих її регіонах за надзвичайних обставин екстремальні ситуації іноді досягають такої кризовості, що усунути їх звичайними правовими заходами неможливо.

У таких випадках для усунення загроз безпеці людей або збереження конституційного ладу застосовуються надзвичайні заходи. Виникає об'єктивна необхідність тимчасового обмеження окремих прав і свобод громадян та розширення повноважень органів державної влади шляхом уведення режиму надзвичайного стану.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань порядку та підстав уведення правового режиму надзвичайного стану стали публікації таких провідних науковців: Ю. П. Битяка, Ю. Г. Барабаша, В. В. Белєвцевої, С. С. Засулька, В. К. Колпакова, М. П. Кучерявенка, С. О. Кузнічена, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, К. М. Пасинчука, В. А. Молотай, Х. П. Ярмак та ін.

Метою статті є висвітлення питань порядку та підстав уведення правового режиму надзвичайного стану.

Виклад основних положень. Інститут надзвичайного стану є необхідним елементом у державно-правовому механізмі більшості країн світу. Надзвичайний стан є особливим правовим режимом діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та їх посадових осіб, а також громадських об'єднань, що вводиться як тимчасовий захід, відповідно до Конституції України [1], на всій території України або в окремих її місцевостях у виняткових випадках, пов'язаних із обставинами внутрішнього для держави характеру, – для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу. У цьому полягає його відмінність від воєнного стану, який також є особливим правовим режимом, але застосовується у виняткових випадках, пов'язаних із обставинами зовнішнього характеру, – необхідністю дати відсіч агресії проти України або запобігання безпосередній загрози агресії.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

Надзвичайний стан необхідно розглядати не тільки як один із видів особливого правового режиму діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування у виняткових для держави обставинах, але і як певний соціальний інститут, який спрямований на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, основ конституційного ладу, інтересів суспільства та держави, відновлення законності та правопорядку, нормалізації обстановки на відповідній території.

Правова регламентація інституту надзвичайного стану здійснюється відповідно до певних принципів. Аналіз наукових досліджень із дієї проблеми, законодавства, а також зарубіжної та вітчизняної практики дозволяє віднести до окреслених принципів такі: введення надзвичайного стану може бути виправданим лише дійсною наявністю критичної ситуації для держави; всі норми, що регулюють надзвичайний стан, повинні бути закріплені в законодавстві заздалегідь, до його оголошення; акти, прийняті для забезпечення режиму надзвичайного стану, повинні втрачати силу одночасно з його припиненням; відміна надзвичайного стану тягне автоматичне відновлення всіх прав і свобод, які були обмежені, та ін.

Важливе юридичне та практичне значення має класифікація надзвичайних ситуацій, які слугують підставою для введення надзвичайного стану. Залежно від джерела виникнення ці ситуації поділяються на дві великі групи:

- по-перше, надзвичайні ситуації соціально-політичного та криміногенного характеру, що виразилися в спробах захоплення або присвоєння влади, насильницької зміни конституційного ладу або його основ; акти тероризму, блокада окремих місцевостей; масові безлади; міжнаціональні, міжконфесійні та регіональні конфлікти, що супроводжуються насильством, загрожують життю і безпеці громадян, нормальній діяльності державних і громадських інститутів;

- по-друге, надзвичайні ситуації техногенного, екологічного та природного характеру, зокрема епідемії та епізотії, що виникли в результаті аварій, небезпечних природних явищ, катастроф, стихійних і інших лих, що спричинили (можуть спричинити) людські жертви, заподіяння шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу, значну матеріальну шкоду та порушення умов життєдіяльності населення, що вимагають масштабних аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Надзвичайний стан уводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами неможливо у разі:

- виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- виникнення масових безладів, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

- масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

- необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади [2].

Процедура введення надзвичайного стану чітко закріплена в Конституції України, а також у спеціальному законі. В умовах децентралізації важливе значення має розмежування повноважень між органами державної влади і місцевими органами влади щодо питань порядку та введення надзвичайного стану. Виключне право на його введення повинно належати Президенту України.

Уведення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Водночас уведення режиму надзвичайного стану передбачає істотну зміну повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

На територіях, де введено надзвичайний стан, може вводитися особливе управління цими територіями шляхом створення:

- тимчасового спеціального органу управління територією надзвичайного стану;
- органу управління територією надзвичайного стану.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- заборона проведення масових заходів, крім тих, заборона на проведення яких установлюється судом;
- заборона страйків;
- примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб [3, с. 320].

Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру охоплюють (ст. 17 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану»):

– тимчасову чи безповоротну евакуацію людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

– установа для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

– тимчасову заборону будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

– установа карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів;

– запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

– мобілізацію та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією спричинених втрат;

– зміну режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтацію їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

– усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація ситуації в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб [2].

З метою ліквідації стихійного лиха чи катастроф у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану. У виняткових випадках, пов'язаних із необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працівничого населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їхнього здоров'я.

Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку (ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») охоплюють:

- запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);
- перевірку документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- заборону призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;
- обмеження або тимчасову заборону продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі;
- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;
- заборону виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;
- регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборону роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;
- особливі правила користування зв'язком і передавання інформації через комп'ютерні мережі;
- порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [2].

Одним із засобів державного забезпечення прав і свобод громадян у різних екстремальних ситуаціях є введення режиму надзвичайного стану, який зазвичай виражається в розширенні повноважень органів державної влади та обмеження особистих, політичних, соціально-економічних та інших прав громадян, покладанні на них додаткових обов'язків.

Обмеження правового статусу громадян, які проживають або знаходяться в зоні дії режиму надзвичайного стану, є правомірним,

ґрунтується на правовій природі цього інституту, слугує цілям захисту основних прав і свобод громадян.

Передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Їх застосування не перевищує строк, на який вводиться надзвичайний стан. Уведення інших обмежень забороняється.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у ч. 2 ст. 64 Конституції України [1].

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст.ст. 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–63 Конституції України.

Положення Основного Закону про неприпустимість обмеження низки прав і свобод людини і громадянина за введення надзвичайного стану ґрунтуються на вимогах Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Відповідно до пункту 1 статті 4 Пакту, під час надзвичайного стану в державі, за якого життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, що беруть участь у цьому Пакті, держави можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки такою мірою, якою це обумовлено становищем, за умови, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть дискримінації винятково на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження [4].

Під час розробки законодавства України про надзвичайний стан доцільно використовувати наявну в західноєвропейських державах і США практику завчасного правового регулювання основних питань запровадження та підтримання надзвичайного стану.

Так, заслуговує на увагу досвід зарубіжних країн, де прийняті закони регламентують підготовку до дій в умовах надзвичайного стану (Канада), визначають компетенцію Президента і Уряду з питань введення надзвичайного стану (Франція); повноважень центральних, федеральних органів влади із керівництва силами і засобами за надзвичайного стану (ФРН, Італія).

Низку положень надзвичайного законодавства зарубіжних країн (права органів місцевого самоврядування, чітке визначення обмежень в правах населення, підстави введення надзвичайного стану) слід

розглядати як перспективні, які повинні враховуватися за подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Висновки. Інститут надзвичайного стану, як важливий елемент державно-правової системи України, – обов’язковий компонент системи забезпечення національної безпеки держави. Як засіб і гарант нейтралізації надзвичайних ситуацій соціального, природного, техногенного і іншого характеру, є інструментом насильства, але водночас захищає політичні, економічні та соціальні права і свободи громадян у період уведення необхідних заборон і тимчасових обмежень.

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 276.

3. Адміністративна діяльність: навч. посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калянов та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

Ковалів М. В., Рутар А. І., Павлишин Ю. В. Порядок и основания введения правового режима чрезвычайного положения

Затрагиваются вопросы порядка и оснований введения правового режима чрезвычайного положения. Раскрывается особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и их должностных лиц, а также общественных объединений как временная мера в соответствии с Конституцией Украины. Рассмотрена классификация чрезвычайных ситуаций, которые служат основанием для введения чрезвычайного положения.

Ключевые слова: *правовой режим, чрезвычайное положение, правоохранительные органы, безопасность граждан, конституционный строй.*

Kovaliv M. V., Rutar A. I., Pavlyshyn Yu. V. The order and the grounds of the legal regime of emergency state

Emergency state is a special legal regime of the activity of bodies of state power, bodies of local self-government, organizations and their officials, as well as public associations introduced as a temporary measure in accordance with the Constitution of Ukraine on the territory of Ukraine or its particular areas in exceptional cases relating to the circumstances of the internal nature of the state – to ensure the safety of citizens and the protection of the constitutional system.

The emergency state should be considered not only as one of the types of special legal regime of the activity of bodies of state power and bodies of local self-

government in exceptional circumstances of the state, but also as a social institution which has the aim of ensuring the protection of the rights and freedoms of man and citizen, the principles of the constitutional system, the interests of the society and the state, the restoration of law and order, the normalization of the situation on the specific territory.

The emergency state is applied only if there is a real threat to the security of citizens or the constitutional system, and the removal of such threat in other ways is impossible.

The article deals with the issues of the order and legal grounds of emergency state. A special legal regime of the activity of bodies of state power, bodies of local self-government, organizations and their officials, as well as public associations introduced as a temporary measure in accordance with the Constitution of Ukraine is revealed. The classification of emergency situations as a basis of the emergency state is considered.

Key words: legal regime, emergency state, law enforcement agencies, security of citizens, constitutional system.

Стаття надійшла 11 лютого 2015 р.

УДК 347.73

Є. В. Литвинова

ФІНАНСОВИЙ ПРОЦЕС ЯК ВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ

Проаналізовано можливість поширення основних положень юридичного процесу на фінансові правовідносини. Визначено, що у фінансово-правовій теорії процесуальні явища ще не набули відповідного визнання як певної системи взаємопов'язаних елементів – норм, відносин, процесуальної форми, процесу, попри те, що існують і певною мірою виконують свою функцію. Доведено, що фінансово-процесуальне право об'єктивно існує і пронизує по вертикалі площину фінансового права.

Ключові слова: юридичний процес, фінансова діяльність, фінансова система, фінансовий процес, процесуальна норма.

Постановка проблеми. Питання щодо процесуальних норм у «непроцесуальних» галузях права є одним із найбільш дискусійних у правовій науці. У фінансово-правовій теорії процесуальні явища ще не набули відповідного визнання як певної системи взаємопов'язаних елементів – норм, відносин, процесуальної форми, процесу, однак існують і певною мірою виконують свою функцію. Нині виникла ситуація, коли практика випереджає теорію. Це вимагає комплексного