

Яковлев С. І.,
адвокат, аспірант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ПОНЯТТЯ «НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН»: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ І НАУКОВЕ ТРАКТУВАННЯ

THE CONCEPT OF "STATE OF EMERGENCY": LEGAL AND SCIENTIFIC INTERPRETATION

Дана стаття присвячена правовому аналізу нормативно-правових актів та наукових досліджень на предмет встановлення змісту терміну «надзвичайний стан» з метою виявлення розбіжностей та наведення власного розуміння зазначеного поняття для подолання розриву між науковим поглядом та його нормативним закріпленням. Розглянуто нормативно-правовий зміст поняття «надзвичайний стан». Виокремлено підстави та умови введення надзвичайного стану. Автором наведено систематизацію умов його введення та розглянуто характеристику зазначених умов крізь наукову призму. З огляду на проведений аналіз наукових праць виявлено наявність різноманітних суджень щодо правової природи умов введення надзвичайного стану. Реальність загрози, як основна умова, подекуди тлумачиться науковцями надто широко, або, навпаки, завузько, у відриві від певних юридичних фактів, що забезпечують законність механізму введення правового режиму надзвичайного стану, внаслідок чого виникає можливість дисбалансу повноважень державних органів, порушення свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України. Встановлено, що загроза безпеці громадян або конституційному ладові повинна бути не лише фактичною, тобто такою, яка вже наступила, але й включає очевидність настання негативних наслідків, як одна з умов введення надзвичайного стану. Наведено власне тлумачення терміну «надзвичайний стан» з огляду на різність наукових думок та не досить конкретне його формулювання в профільному законі. Через наявність розширювального та звужувального тлумачення в науковій літературі фактичний зміст терміну «реальність загрози», що входить до однієї з характеристик поняття «надзвичайний стан», автором статті запропоновано навести в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» уточнення терміну «реальність загрози» як такої, що вже наступила, або неминучість якої є очевидною та усунення якої іншими способами є неможливим. Сам факт можливої загрози не повинен розглядатися як достатній та прийнятний критерій для введення надзвичайного стану, якщо він не поєднується з іншими обов'язковими обставинами та умовами.

Ключові слова: надзвичайний стан, реальність загрози, загроза безпеці громадян або конституційному ладу, правовий режим надзвичайного стану, закон про надзвичайний стан.

This article is devoted to the legal analysis of normative legal acts and scientific research for the purpose of establishing the meaning of the term "state of emergency" in order to identify discrepancies and provide one's own understanding of the specified concept to overcome the gap between the scientific view and its normative implementation. The regulatory and legal content of the concept of "state of emergency" is considered. The grounds and conditions for introducing a state of emergency are highlighted. The author provides a systematization of the conditions of its introduction and considers the characteristics of these conditions through a scientific prism. Based on the analysis of scientific works, it was found that there are various judgments regarding the legal nature of the conditions for the introduction of a state of emergency. The reality of the threat, as the main such condition, is sometimes interpreted by scientists too broadly, or, on the contrary, too narrowly, in isolation from certain legal facts that ensure the legality of the mechanism of introducing a legal state of emergency, as a result of which there is a possibility of an imbalance of the powers of state bodies, a violation of human freedoms and citizen, guaranteed by the Constitution of Ukraine. It is established that the threat to the safety of citizens or the constitutional system must not only be factual, that is, one that has already occurred, but also include the obviousness of the onset of negative consequences, as one of the conditions for the introduction of a state of emergency. The proper interpretation of the term "state of emergency" is given, given the diversity of scientific opinions and its not sufficiently specific formulation in the relevant law. Due to the presence of an expanding and narrowing interpretation in the scientific literature of the actual meaning of the term "reality of the threat", which is one of the characteristics of the concept of "state of emergency", the author of the article proposed to clarify the term "reality of the threat" in the Law of Ukraine "On the Legal Regime of the State of Emergency" as one that has already occurred, or the inevitability of which is obvious and the elimination of which is impossible by other means. The mere fact of a

possible threat should not be considered as a sufficient and acceptable criterion for introducing a state of emergency, if it is not combined with other mandatory circumstances and conditions.

Key words: *state of emergency, the reality of the threat, the threat to the security of citizens or the constitutional order, the legal regime of the state of emergency, the law on the state of emergency.*

Вступ. Існування та розвиток будь-якої держави не є лінійним та планомірним. Хіба що по часовій шкалі в напрямку майбутнього. Але всі інші аспекти цього процесу, як от економічні, правові, політичні, екологічні, епідеміологічні тощо, постійно піддаються впливу різноманітних дестабілізуючих факторів та подій.

Держава як саморегульовний механізм змушена реагувати на такі чинники, перш за все, через правове врегулювання, зокрема шляхом введення надзвичайного стану на території країни чи в її окремих частинах. Правовий режим надзвичайного стану покликано створювати особливе правове регулювання суспільних відносин за певних обставин, в яких звичайне регулювання видається неефективним.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів та наукових праць щодо визначення поняття «надзвичайний стан» крізь його характеристики. Наукова новизна цього дослідження виявляється в поліпшенні наявних підступів до розуміння терміну «надзвичайний стан».

Виклад основного матеріалу. Особливість правового регулювання правового режиму надзвичайного стану в демократичній державі визначається законодавством, зокрема, конституцією, спеціальними законами, іншими нормативними актами вищих органів та посадових осіб влади.

Проте існують певні відмінності між нормативно-правовим та науковим тлумаченнями цієї дефініції. І це пов'язане, перш за все, з тим, що практична реалізація правового режиму надзвичайного стану виявляє недоліки законодавчого регулювання, а наукова думка хронологічно-послідовно пов'язана з наслідками такого регулювання та покликана відшукувати шляхи подолання негативних наслідків правових прогалин та перегинів.

Означеному питанню присвячено наукові праці, зокрема таких авторів як: Пристайко В.В., Саакян М.Б., Колінко Я.А., Кузніченко, С.О., Басов А.В., Качинський В.П., Найдъон Ю.О., Стрельбицький М.П., Погребиський М.Л.

Основними правовими документами, які лежать в основі можливості введення над-

звичайного стану, є Конституція України [1], зокрема її ст. 92 та 106, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2], інші закони України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану на території України або в окремих її місцевостях, який повинен бути схвалений Верховною Радою України.

Отже для усунення загроз та ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку у випадках спроб захоплення державної влади або зміни конституційного ладу шляхом насильства, з метою відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства держава Україна має право тимчасово ввести правовий режим надзвичайного стану на території всій країні чи в окремих її місцевостях згідно ст. 1 та 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2].

Виключний перелік конкретних обставин, за яких може бути введено надзвичайний стан, визначені ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»:

– надзвичайні ситуації, що мають техногенне або природне походження (стихійні лиха, катастрофи, великі пожежі, застосування засобів ураження, пандемії, епідемії тваринного світу тощо), що загрожують життю та здоров'ю значної кількості населення;

– масові терористичні акти, які призводять до втрат людських життів або руйнування особливо важливих об'єктів інфраструктури;

– міжнаціональні або міжконфесійні конфлікти, блокування або захоплення ключових об'єктів або територій, що становить загрозу безпеці громадян і порушує роботу державних і місцевих органів влади;

– масові заворушення, супроводжувані насильством проти громадян, що обмежує їхні права і свободи;

– спроби захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

– масове порушення державного кордону з боку суміжних держав;

– потреба відновлення конституційного порядку та діяльності державних органів влади [2].

Поряд з тим, наявність зазначених обставин самих по собі не достатньо для введення надзвичайного стану. Законодавець пов'язує їх з наступними умовами:

– зазначені вище обставини, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

– наявність реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим.

– Наслідком введення надзвичайного стану є зміни в повноваженнях державних та інших органів, що впливають на пересічного громадянина, шляхом:

– надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу;

– тимчасового, обумовленого загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2].

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови надзвичайний стан – тимчасовий особливий правовий режим у країні або в окремих її місцевостях, встановлений за надзвичайних умов на певний період [3, с. 711].

З приводу визначення поняття «надзвичайний стан» в науковій літературі існують різні точки зору.

В.В. Пристайко наводить власне розуміння, за яким надзвичайний стан у сфері державного управління визначається як один із можливих

режимів функціонування державних органів у кризових умовах. Цей режим передбачає тимчасове, законом чітко визначене надання додаткових повноважень цим органам, а також одночасне обмеження певних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб [4, с. 8].

Своє тлумачення надзвичайного стану наводить Саакян М. Б. – це визначений Конституцією України особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, під час якого можливе тимчасове встановлення в законодавчому порядку обмежень здійснення конституційних прав та свобод громадян, а також прав юридичних осіб, накладає на них додаткові обов'язки» [5, с. 3].

Окремої уваги заслуговує думка Я.А. Колінко, згідно з якою режим надзвичайного стану є механізмом, який, з одного боку, дозволяє уникнути, зменшити або подолати негативні наслідки надзвичайної ситуації, що викликала його введення. З іншого боку, цей режим забезпечує обмеження використання державної влади лише до необхідного мінімуму відповідно до обставин, а також гарантує збереження основних конституційних прав і свобод особи та громадянина у період надзвичайного стану [6, с. 2].

С. О. Кузніченко відносить надзвичайний стан до надзвичайних режимів. Він наводить цікаву класифікацію підстав введення надзвичайних режимів: 1) фактична підстава; 2) юридична підстава. При виникненні фактичних підстав, звичайні повсякденні соціальні та правові механізми держави перестають діяти. Для вирішення відповідних завдань влада змінює своє правове забезпечення, встановлює надзвичайні режими та організаційні заходи: формується спеціалізована система управління, визначені органи державної виконавчої влади отримують додаткові повноваження, а також створюються надзвичайні органи управління. Все це впроваджується з метою відновлення стабільності в найкоротший термін, усунення загрози та повернення до звичайної системи управління [7, с. 47].

Погоджуючись з цією думкою слід розглянути названі підстави в їх семантично-правовому аспекті.

Як вже згадувалось, наявність реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим, є головною умовою введення надзвичайного стану (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»).

Я.А. Колінко тлумачить цю правову конструкцію так, що для встановлення режиму надзвичайного стану необхідно, щоб загроза безпеці громадян або конституційному ладові була фактичною, тобто вже наступила [8, с. 1].

З іншого боку, А.В. Басов вважає, що режим надзвичайного стану може бути введений не лише у випадку реальної загрози, але і тоді, коли загроза є лише можливістю, або коли вона є неодмінною. При цьому, не обов'язково вважати, що загроза, яка є лише можливістю, завжди передуює введенню режиму надзвичайного стану. А отже, лише неминуча загроза може бути підставою для введення такого режиму [9, с. 46].

Поняття загрози широко вживається в наукових та правових джерелах, але існує розбіжність у підходах до його визначення та застосування в теорії.

За словами О.М. Юрченко та Ю.О. Найд'юн, загроза є етапом максимального загострення конфлікту, безпосереднім передконфліктним станом, найбільш конкретною і негайною формою небезпеки або сукупністю умов і факторів, що потенційно зачіпають інтереси громадян, суспільства і держави. [10, с. 128].

Свою чергою науковці Стрельбицький М.П. та Погребницький М.Л. відзначають, що надзвичайні правові режими виникають лише внаслідок конкретних юридичних фактів, які законодавство пов'язує з настанням (змінюю, припиненням) правових відносин. Ці факти можуть служити достатньою підставою для оголошення надзвичайного стану, які в певний спосіб чітко пов'язані між собою [11, с. 4].

Проте не варто трактувати «реальність загрози» надто широко, оскільки це поняття тісно та нерозривно пов'язане з певними юридичними фактами задля забезпечення законності механізму введення правового режиму надзвичайного стану та запобігання дисбалансу повноважень державних органів під час їх дії, дотримання прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Основним Законом. Але

й звужувати її рамками лише такої, що вже наступила, теж видається невірним. Оскільки неминучість загрози, яка є очевидною, згідно із законом теж є одним з критеріїв, умов введення надзвичайного стану. В іншому випадку, невжиття заходів запобігання за таких умов нівелює мету введення цього правового режиму – подолання загроз, що можуть призвести до людських і матеріальних втрат.

Висновки. Узагальнено, надзвичайний стан – особливий правовий режим за Конституцією України, який може застосовуватися при техногенних або природних кризових ситуаціях, загрозі життю і здоров'ю громадян, спробі захоплення влади або зміні конституційного ладу насильно. Він передбачає тимчасове розширення повноважень владних органів для забезпечення безпеки, ефективності економіки, і захисту конституційного порядку, при цьому може включати обмеження прав і свобод громадян та юридичних осіб.

При цьому наявність реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим, як головної умови введення надзвичайного стану, не слід тлумачити поза межами розумних та допустимих критеріїв демократичної держави з дотриманням принципів законності, врівноваження повноважень державних та інших задіяних органів влади, дотримання прав і свобод людини і громадянина. Реальність загрози життю і здоров'ю громадян або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства в контексті поняття «надзвичайного стану» чітко обмежується законом в рамках виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, та проявляється як така, що вже наступила, або неминучість якої є очевидною. Сама лише можливість загрози не повинна бути єдиним критерієм для введення надзвичайного стану. Наслідки такого волюнтаризму можуть порушити демократичні принципи Основного Закону.

Пропонується внести зміни до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» щодо уточнення терміну «реальність

загрози» наступною конструкцією: надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, що вже наступила, або неминучість якої є очевидною та усунення якої іншими способами є неможливим.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 04.04.2024).
2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.06.2000 р. № 1550-III: станом на 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 04.04.2024)
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. Та голов. Ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
4. Пристайко В. В. Поняття надзвичайного стану в контексті державного управління. URL: <http://212.1.86.13/jspui/bitstream/123456789/1352/1/5.pdf> (дата звернення: 05.04.2024)
5. Саакян М. Б. Правовий режим як особливий порядок регулювання суспільних відносин. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/bitstreams/b9dfd955-863a-42c4-89a0-4e80d81b1e77/download> (дата звернення: 05.04.2024)
6. Колінко Я.А. Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект: дис.... Канд. юрид наук: 12.00.02 / Яна Анатоліївна Колінко. – Х., 2011. – 216 с.
7. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. / С. О. Кузніченко. Вид. 2-ге. Одеса: ОДУВС, 2011. 324 с. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/89a67dad-fe1f-4865-958c-5e1f8c39db15/content> (дата звернення: 05.04.2024)
8. Колінко Я.А. Щодо вдосконалення законодавства про надзвичайний стан. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/861/1/ЩОДО%20ВДОСКОНАЛЕННЯ%20Я%20ЗАКОНОДАВСТВА%20ПРО%20НАД%20ЗВИЧАЙНИЙ%20СТАН.pdf> (дата звернення: 04.04.2024)
9. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис.: канд. Юрид. Наук : 12.00.07 / Андрій Віталійович Басов. Харків, 2006. 201 с.
10. Юрченко О.М., Найдьон Ю.О. Концептуальні засади визначення загрози державній безпеці як складової частини об'єкта оперативної діяльності сб України. URL: http://apnl.dnu.in.ua/5_2017/40.pdf (дата звернення: 04.04.2024)
11. Стрельбицький М.П., Погребицький М.Л. Правові механізми управління в умовах інформаційної війни та надзвичайних режимів. URL: <http://il.ippi.org.ua/article/view/272612/268141> (дата звернення: 04.04.2024).