

УДК 342.745

А.В. Басов

Доцент кафедры отраслевых дисциплин Крымского экономико-правового института
Международного гуманитарного университета,
Украина, Автономная Республика Крым, Симферополь
E-mail: basov_a@ukr.net

Опыт применения режима чрезвычайного положения в Украине

Аннотация. В статье рассмотрен опыт применения режима чрезвычайного положения в Украине, а именно в Автономной Республике Крым. Автором акцентируется внимание на анализе норм действующего законодательства относительно порядка применения данного режима, а также определены пути его усовершенствования.

Ключевые слова: законодательство, нормативно-правовой акт, практика применения, режим, усовершенствование, чрезвычайное положение.

Постановка проблемы. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций (природных катаклизмов, техногенных аварий и катастроф, социально-политических конфликтов) события выходят из-под контроля, и обычный механизм реализации общественных отношений перестает действовать. В этих условиях органы государственной власти вынуждены применять новые способы защиты прав и свобод граждан, одной из которых является введение чрезвычайного положения – правовая мера обеспечения безопасности граждан и нормализации обстановки.

Следует отметить, что чрезвычайные ситуации, которые возникают в последнее время как на территории Украины, так и в других странах свидетельствуют о росте убытков, которые они причиняют. Так, за последние несколько лет количество чрезвычайных ситуаций хотя и снизилось, однако убытки от них увеличились в несколько раз. Например, в 2009 году в Украине зарегистрировано 165 чрезвычайных ситуаций техногенного характера, что на 16 % меньше, чем в 2008 году (196 чрезвычайных ситуаций). Тенденция к уменьшению количества чрезвычайных ситуаций в 2009 году, сравнительно с 2008 годом, четко проявилась среди чрезвычайных ситуаций данного вида. Так, на 2,5 % уменьшилось количество чрезвычайных ситуаций,

связанных с внезапным разрушением зданий и сооружений, на 19 % – связанных с пожарами и взрывами, на 13 % – с катастрофами на транспорте. Однако, несмотря на уменьшение количества чрезвычайных ситуаций, количество погибших в них людей остается одной из самых больших, зарегистрированных на протяжении 1997-2009 лет, и в сравнении с 2007 годом, когда было зарегистрировано самое большое количество погибших – 622 лица, уменьшилась на 6 % и составила 587 человек [2, с. 4]. Вообще, в 1998-2010 гг. в Украине зарегистрировано 5177 чрезвычайных ситуаций: 2808 техногенного, 1898 природного, 471 социально-политического характера, из которых государственного уровня составляет 2,0 %, регионального – 7,15 %, остальные – местного и локального уровней (соответственно 32,8 и 58,2 %). При этом за 12 лет общее количество пострадавших от этих ситуаций составляет 28,5 тыс. лиц, из которых погибло 4,6 тыс. лиц; материальные ущербы оцениваются суммой в 9,1 млрд. дол.

При таких условиях очень актуальным становится вопрос относительно мер, которые может применять государство с целью защиты прав и свобод населения, ликвидации негативных последствий чрезвычайных ситуаций. Поэтому исследования, которые направлены на

анализ указанных аспектов, являются крайне актуальными.

Анализ последних исследований и публикаций. Общетеоретическим вопросам порядка применения режима чрезвычайного положения в юридической науке посвящено достаточно внимания, но необходимо заметить, что данная проблема остается актуальной и в наше время. Отдельные аспекты были рассмотрены в научных исследованиях как отечественных, так и российских специалистов: О. М. Бандурки, В.В. Гущина, С.О. Кузниченка и др.

Цель предложенной научной статьи состоит в проведении анализа существующей практики применения режима чрезвычайного положения в Украине.

Изложение основного материала. Переходя к рассмотрению вопроса, прежде всего, следует обратить внимание на общетеоретические вопросы условий и порядка введения чрезвычайного положения. Согласно ст. 2 Закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» целью его введения является устранение угрозы и скорейшая ликвидация чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, нормализация обстановки, возобновления правопорядка при попытках захвата государственной власти или изменения конституционного строя путем насилия, а также для возобновления конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, создания условий для нормального функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, других институтов гражданского общества [1].

Проанализировав указанную статью Закона, можно сделать вывод, что эта формулировка не совсем отвечает социальному назначению и правовой природе чрезвычайного положения. На первый план законодатель ставит не восстановление нарушенных конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, а нормализацию обстановки. На наш взгляд, основной целью введения чрезвычайного положения должно быть, во-первых, обеспечение защиты прав и свобод граждан в таких условиях, во-вторых, устранение угрозы и скорейшая ликвидация чрезвычайных ситуаций, нормализация обстановки и т.д.

Рассматривая вопрос относительно условий и порядка введения чрезвычайного положения,

необходимо отметить, что перечисленные в Законе чрезвычайные ситуации сами по себе еще не являются основанием для введения чрезвычайного положения [3, с. 434]. Некоторые из них могут быть урегулированы с помощью срочных организационных мероприятий, другие – с помощью менее интенсивного и жесткого по объему правоограничений чрезвычайного правового режима, например, режима «чрезвычайной ситуации». И только в тех случаях, когда меры были не эффективны, может быть введено чрезвычайное положение, что является крайней мерой [4, с. 65–66]. Так, например, во время возникновения эпидемии птичьего гриппа в АР Крым вначале на территории полуострова был введен режим чрезвычайной ситуации. Но меры, которые применялись, оказались не эффективными. В связи с этим Президент Украины своим указом вводит на территории АР Крым режим чрезвычайного положения (Указ Президента Украины № 1692 от 03.12.2005 г. «О введении чрезвычайного положения в населённых пунктах Автономной Республики Крым») [5].

Однако, необходимо отметить, что для ликвидации такого вида чрезвычайной ситуации вводить режим чрезвычайного положения нецелесообразно, в связи с наличием законодательно закрепленного, менее интенсивного по объему ограничений прав и свобод физических и юридических лиц специального, административно-правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации, целью которого является осуществление специальных мер для нормализации экологического состояния.

Также, в соответствии с Законом Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» режим чрезвычайного положения в Украине или в отдельной её местности может вводиться в случае возникновения чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера не ниже общегосударственного уровня. А в соответствии с Порядком классификации чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера по их уровням, который утверждён Постановлением Кабинета Министров Украины № 368 от 24.03.2004 г. [6], чрезвычайную ситуацию природного характера, которая возникла в АР Крым (эпидемия высоко патогенного птичьего гриппа), на наш взгляд, можно было классифицировать как чрезвычайную ситуацию природного характера регионального уровня.

Следует также обратить внимание на вопрос об определении субъекта, уполномоченного вводить чрезвычайное положение. В соответствии с Законом Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» режим чрезвычайного положения в Украине или в отдельной её местности вводится Указом Президента Украины, который утверждается Верховной Радой Украины [1].

Утверждение Указа Президента о введении чрезвычайного положения Парламентом страны призвано, во-первых, предупредить обоснованное введение чрезвычайного положения, во-вторых, такая процедура позволяет повысить ее юридическую значимость [7, с. 65], в-третьих, такая процедура не дает возможности Президенту самостоятельно увеличить полномочия органов исполнительной власти [4, с. 67].

Время, на протяжении которого должен быть утвержден Указ Президента Украины, определено в Законе. Так, чрезвычайное положение в Украине или в отдельных ее местностях вводится Указом Президента Украины, который подлежит утверждению Верховной Радой Украины на протяжении двух дней с момента обращения Президента Украины [1]. Однако, возникают вопросы: «во-первых, с какого времени начинается реализация положений Указа Президента Украины о ведении режима чрезвычайного положения силовыми структурами, которые подчинены Президенту (с момента подписания или момента утверждения парламентом страны); во-вторых, в случае не утверждения Указа, будут ли действия указанных ранее субъектов признаны незаконными; и в третьих, с какого момента фактически начинает действовать режим чрезвычайного положения или с момента подписания Указа Президентом или с момента его утверждения?»

Дальше охарактеризуем положение Указа Президента Украины «О введении чрезвычайного положения». Украинская система права и законодательство признают Указ Президента о введении чрезвычайного положения актом управления [4, с. 67]. Во-первых, Указ Президента Украины имеет императивный характер. Императивность выражается в том, что этот указ обязателен для исполнения всеми субъектами, и его реализация гарантируется принудительной силой государства. Во-вторых, Указ Президента направлен на обеспечение организации деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления. В-третьих, этот указ

имеет односторонний характер. В-четвертых, этот указ принимается с целью исполнения закона. В-пятых, это управленческое решение по содержанию, основу которого составляют административно-правовые меры принуждения и административно-правовая организация форм особого управления [9, с. 110–112].

Закон выдвигает особые требования к содержанию Указа Президента о введении чрезвычайного положения. Согласно ст. 6 Закона, в Указе должны быть отмечены: обоснование необходимости введения чрезвычайного положения в соответствии со ст. 4 Закона; границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; время, с которого вводится чрезвычайное положение, и срок, на который он вводится; перечень и границы чрезвычайных мер, исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются; органы государственной власти, органы военного командования и органы местного самоуправления, которым поручается осуществление мероприятий чрезвычайного положения, и границы их дополнительных полномочий; другие вопросы, которые вытекают из этого Закона [1].

Отмеченные положения Указа являются обязательными, но кроме них указанный акт может иметь и другие положения, например, о силах и средствах, которые привлекаются с целью обеспечения режима чрезвычайного положения, об отдельных поручениях Правительства и местным государственным администрациям, о финансировании и материально-технического обеспечении режима и др.

Однако, необходимо обратить внимание на тот факт, что Президент Украины при принятии Указа № 1692 от 03.12.2005 г. «О введении чрезвычайного положения в населённых пунктах Автономной Республики Крым» [5] не соблюдает требования, закрепленные в статье 6 Закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» и которые являются обязательными. Так, например, в этом Указе не было указано время, с которого вводится режим чрезвычайного положения, срок на который вводится этот режим, перечень и границы чрезвычайных мер, исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются в связи с введением режима чрезвычайного положения, а также перечень временных ограничений прав и законных

интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений.

Несмотря на все существенные вышеизложенные недостатки, Верховная Рада Украины утверждает Указ Президента Украины «О введении чрезвычайного положения в населенных пунктах АР Крым», приняв соответствующий Закон Украины «Об утверждении Указа Президента Украины «О введении чрезвычайного положения в населенных пунктах АР Крым»» [10]. Однако, в этом Законе содержатся соответствующие обязательные рекомендации, касающиеся содержания Указа Президента Украины «О введении чрезвычайного положения».

Так, в соответствии с указанным Законом, Президент Украины должен был безотлагательно принять и подать на утверждение Верховной Рады Украины дополнительный Указ Президента, в котором будут указаны: границы территории АР Крым, на которой вводится режим чрезвычайного положения, перечень и границы чрезвычайных мер, исчерпывающий перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые временно ограничиваются в связи с введением режима чрезвычайного положения, а также перечень временных ограничений прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений, определением органов государственной власти, органов военного командования и органов местного самоуправления, на которых возлагается осуществление мер режима чрезвычайного положения, а также границы их дополнительных полномочий. Однако, Президент Украины не принял рекомендованного ему Верховной Радой Украины Указа с изложенными выше положениями. В таком случае неизбежно возникает вопрос о легитимности введения и действия режима чрезвычайного положения, применяемых чрезвычайных мер, и ограничения прав физических и юридических лиц.

Рассматривая вопрос о сроках действия чрезвычайного положения, следует отметить, что чрезвычайное положение на всей территории Украины может быть введено на срок не более чем 30 суток и не более чем 60 суток – в отдельных ее местностях. В случае необходимости, в отдельных местностях срок действия режима чрезвычайного положения может быть продлен Президентом Украины, но не более чем на 30 суток. Указ Президента Украины о продлении действия режима чрезвычайного положения всту-

пает в силу после его утверждения Верховной Радой Украины [1]. Указ о продлении срока действия режима чрезвычайного положения определяет особые формы управления, чрезвычайные меры относительно усиления или ослабления, изменения территории действия режима [11].

Анализирую порядок отмены чрезвычайного положения, необходимо указать, что ст. 8 Закона определяет порядок отмены чрезвычайного положения следующим образом: чрезвычайное положение в Украине или в отдельных ее местностях может быть отменено Указом Президента Украины ранее срока, на который оно вводилось, в случае устранения обстоятельств, которые обусловили необходимость введения чрезвычайного положения. С предложением об отмене чрезвычайного положения к Президенту Украины может обратиться Верховная Рада Украины. Чрезвычайное положение на территории Автономной Республики Крым или в отдельных ее местностях может быть упразднено по инициативе Верховной Рады Автономной Республики Крым. Предложения относительно отмены чрезвычайного положения в Украине или в отдельных ее местностях, введенного в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, подаются Кабинетом Министров Украины. Об отмене чрезвычайного положения объявляется немедленно через средства массовой информации или другим способом после издания соответствующего Указа Президента Украины [1].

В Законе прямо не сказано, но из содержания следует, что отмена чрезвычайного положения имеет определенные юридические последствия: утрачивает юридическую силу Указ Президента о введении чрезвычайного положения, следовательно, прекращают свое действие временные органы управления (если они были созданы), или отменяется чрезвычайная компетенция существующих органов, прекращается действие чрезвычайных мер; утрачивают действие юридические акты, которые были приняты с целью обеспечения чрезвычайного положения; прекращаются правоотношения, которые возникли в связи применением чрезвычайных мер; прекращается правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, осуществлявшаяся на основании полномочий, закрепленных обычным законодательством, но

применяются только в условиях чрезвычайного положения [1].

Выводы. Таким образом, подытоживая вышеизложенное, необходимо отметить, что конституционное закрепление чрезвычайного положения позволяет констатировать необходимость законодательной и научной разработки этого важного и актуального института. Это необходимо, прежде всего, с целью предупреждения и недопущения в будущем необоснованного введения чрезвычайного положения, необоснованного применения чрезвычайных мер, ограничения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Исходя из правовой сущности чрезвычайного положения и конституционно-правовых приоритетов, на наш взгляд, основной целью введения чрезвычайного положения является обеспечение защиты прав и свобод граждан во время возникновения чрезвычайных ситуаций разного характера. Второй целью, выражающей функциональное назначение чрезвычайного положения, является устранение угрозы и скорейшая ликвидация чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, нормализация обстановки, восстановление правопорядка при попытках захвата государственной власти или изменения конституционного строя насильственным путем.

Литература

1 Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550 // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

2 Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2009 році. – Київ: Рахункова палата України, 2010. – 41 с.

3 Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – 768 с.

4 Кузнichenko C.O. Управління органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. – Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2001. – 170 с.

5 Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим”

№1692 від 3.12.2005 р.: Указ Президента України // Іменем Закону від 16.12.2005 р.

6 Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями № 368 від 24.03.04 р. // <http://www.rada.gov.ua>.

7 Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Издательство «Щит – М», 2000. – 264 с.

8 Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №35. – Ст.338.

9 Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

10 Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим»: Закон України від 06.12.2005 р. // Голос України. – №239. – С.5.

11 Лозбинеv В.В. Федеральный Конституционный закон «О чрезвычайном положении»: Комментарий. – М.: Спарк, 2003. – 157 с.

12 Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

References

1 Legali regimen nadzvichaynogo eundo: Legem Ucraina videndo XVI Bereznev MM p. № MDL // Vidomosti Verhovnoї causa. – MM. – № XXIII. – Art. CLXXVI.

2 Zvit circa praecessi of computum effektivnosti vikoristannya koshtiv dominator reservant fiscus budget in MMIX rotsi. – Chennai: Rahunkova camera Ucraina, MMX. – XLI p.

3 Bachrach DN, Rossinsky BV Starilov yn Administrativus: Lex: A Textbook ob laesam scholis. – Moscua: Norma, MMIV. – DCCLXVIII p.

4 Kuznichenko SO Upravlinnya organiv vnutrishnih Praesertim rectum in mentes viklikaniv enormis yavischami i anthropogenic naturalis character. – Dellium View of Natsionalnogo universitetu vnutrishnih a dextro, MMI. -170 S.

5 Introductionem nadzvichaynogo gradientis in sedes Avtonomnoї Respubliki Cream «№ MDCXCII videndo 12/03/2005 p. Decretum a Praeses Ucraina // Imenem Act videndo 16/12/2005 p.

6 Ordinis zatverdzhennya klasifikatsii nadzvichaynih situatsiy qui anthropogenic naturalis mores ih rivnyami numerus CCCLXVIII videndo 03/24/04 p. // HTTP://www.Rada.gov.ua.

7 Rushailo VB Administrativae et legalis Regiminum: Monograph. – Moscu: Publishing Domus “scutum – M”, MM. – CCLXIV.

8 Ordinationes, Verhovnoi propter Ucraina // Vidomosti Verhovnoi propter Ucraina. – MMX. – № XXXV. – St.338.

9 Administrativne legem Ucraina. Akademichny cursum Pidruch.: Fac dvoh volumina: Volume I. Zagalna chastina / Rubrum. kolegiya: VB

Aver'yanov (caput). – K.: Yurydychna Dumka, MMIV. – DLXXXIV p.

10 Zatverdzhennya de Presidential Decretum Ucraina «Super Introduction nadzvichaynogo gradientis in sedes Avtonomnoi Respubliki Cream»: legis Ucraina videndo 12/06/2005 p. // Vox Ucraina. – № CCXXXIX. – C.5.

11 Lozbin VV IUS PUBLICUM foederati «Sed res tumultum» etc. – M.: scintillam, MMIII. – CLVII p.

12 Konstitutsiya de Ucraina // Vidomosti Verhovnoi propter Ucraina. – MCMXCVI. – № XXX. – Art. CXLI.

А.Б. Басов

Украинадағы төтенше жағдай режимінің қолданыс тәжірибесі

Мақалада Украинадағы төтенше жағдай режимінің қолданыс тәжірибесі әсіресе автономды Қырым Республикасының төтенше жағдайдың қолдану режимі қарастырылған. Автор қазіргі таңда қолданыста бар заңнамасын қарастырып, оның даму жолдарын ұсынып отыр.

Түйін сөздер: заңнама, нормативтік-құқықтық акт, қолдану тәжірибесі, құрылыс, жетілдіру, ерекше жағдай.

A.V. Basov

Experience of using the state of emergency in Ukraine

The article presents the analysis of scientific papers and regulations regarding the order of administration that the state of emergency in Ukraine. In addition, attention to the practice of the regime on the territory of Ukraine, namely content analysis procedures for imposing a state of emergency in the Autonomous Republic of Crimea. Also identified ways to improve current legislation of Ukraine on the use of state of emergency, namely proposed amendments and clarification to the Law of Ukraine «On Legal Status of emergency» to clarify the purpose of the introduction of a state of emergency, and the order of administration, etc.

Keywords: law, legal act, the practice of, the regime improvement of emergency.