

ПРОБЛЕМА ВВЕДЕННЯ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА У ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Розглядаються проблеми, пов'язані з введенням надзвичайного стану в Україні. Звертається увага на те, що прийняття таких рішень можливе у разі наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційного ладу, відвернення якої іншими способами є неможливим. Особлива увага приділяється діяльності Верховної Ради України як суб'єкта системи забезпечення національної безпеки у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України.

Ключові слова: надзвичайний стан, Верховна Рада України, суб'єкт, загрози, безпека, повноваження, Конституція України.

Рассматриваются проблемы, возникающие с введением чрезвычайного положения в Украине. Обращается внимание, что принятие таких решений возможно при наличии реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю украинского государства. Рассматривается деятельность Верховного Совета Украины как субъекта системы обеспечения национальной безопасности в период введения чрезвычайного положения в стране.

Ключевые слова: чрезвычайное положение, Верховный Совет Украины, субъект, угрозы, безопасность, полномочия, Конституция Украины.

The article consists of the problems that are occurred when applying a state emergency in Ukraine. The author provides that the making of such decision will be possible if the problem of the real threat to security of society or to the constitutional order exists in a present time and the other ways of solving this task are impossible. The especial attention is pointed on the activities of Verkhovna Rada of Ukraine as a subject of national security in a time of applying a state emergency in Ukraine.

Key words: a state emergency, Verkhovna Rada of Ukraine, subject, threats, security, credentials, the Constitution of Ukraine.

Суб'єктом системи забезпечення національної безпеки є Верховна Рада України, яка відповідно до ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Верховна Рада України у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України, та відповідно до ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) здійснює законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади і посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у системі забезпечення (пункти 17, 18, 19 ст. 92 Конституції України; ст. 4 Закону України «Про оборону України» (1991 р.) та ін.). Так, зокрема, Верховна Рада (далі – ВР) України:

– визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи безпеки української держави;

– приймає закони, постанови та інші законодавчі акти, які визначають основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності;

– схвалює рішення з питань введення воєнного і надзвичайного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів

України.

Досліджуючи проблеми, пов'язані з введенням надзвичайного стану, слід зазначити, що прийняття таких рішень можливе лише у разі наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, відвернення якої іншими способами є неможливим. Надзвичайний стан запроваджується у випадках: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; 3) спалаху 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; 4) масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; 5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; 6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав; 7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться указом Президента України, який підлягає невідкладному розгляду і затвердженню ВР України протягом двох днів з моменту звернення Президента України¹.

В Указі Президента України про надзвичайний стан передбачається здійснення таких заходів: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій він вводиться; 3) час і строк, на який він вводиться; 4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав та свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав та законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та мета їх додаткових повноважень; 6) інші питання, пов'язані із запровадженням надзвичайного стану. Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений ВР України, негайно оголошується через ЗМІ або в інший спосіб.

В Україні надзвичайний стан може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності він може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента про продовження дії надзвичайного стану набуває чинності після його затвердження ВР України. За пропозицією ВР України надзвичайний стан може бути скасований указом Президента України раніше строку, на який він вводився, у разі усунення обставин, що зумовили необхідність введення надзвичайного стану. В умовах надзвичайного стану Президент України, ВР України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, ВР АР Крим, РМ АР Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених Законом «Про правовий режим надзвичайного стану»².

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків.

При запровадженні надзвичайного стану в зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, що створюють реальну загрозу життю та здоров'ю населення, можуть здійснюватись такі заходи:

1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; 3) тимчасова заборона 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; 4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; 5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; 6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат; 7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайної ситуації продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; 8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, у разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, і покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб. У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі виникнення масових порушень громадського порядку можуть бути запроваджені й додаткові заходи щодо забезпечення правового режиму надзвичайного стану: 1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); 2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках — проведення особистого огляду, огляду речей,

транспортних засобів, багажу і вантажів, служб, приміщень та житла громадян; 3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату; 4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; 5) тимчасове вилучення у громадян холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій — також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; 6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, які можуть дестабілізувати обстановку; 7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; 8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; 9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громад, організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

При запровадженні надзвичайного стану чинне законодавство України передбачає систему забезпечення гарантій, додержання законності, прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб.

Так, на період дії надзвичайного стану забороняється: зміна Конституції України, зміна Конституції АР Крим; зміна виборчих законів; проведення виборів Президента України, а також виборів до ВР України, ВР АР Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнського та місцевих референдумів; обмеження прав і повноважень народних депутатів України. В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини та громадянина, зазначені в ч. 2 ст. 64 Конституції України. Крім того, введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання, будь-якого обмеження права на життя, свободу думки, совісті, релігії у розумінні цих прав і свобод, прийнятих у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. і законами України. Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно із законом. Особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт для їх відвернення або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення; особам, які постраждали під час проведення аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заповдіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом. Юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку. Встановлено також відповідні гарантії трудових прав громадян. Зокрема, особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства України.

Конституція України (ч. 21 ст. 106) визначає, що надзвичайний стан оголошується Президентом України, який звертається із зверненням до Верховної Ради України про затвердження його указу про введення надзвичайного стану в Україні

або в окремих її місцевостях (ч. 31 ст. 85).

Поряд із Конституцією України та її чинним законодавством важливою гарантією у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина в умовах запровадження надзвичайного стану є зобов'язання української держави відповідно до норм Міжнародного пакту про громадські та політичні права (1966 р.).

Згідно зі ст. 44 Міжнародного пакту Президент України не пізніше трьох діб з дня запровадження надзвичайного стану повідомляє Секретарю ООН про це рішення, відповідно до якого вводяться обмеження прав та свобод людини і громадянина, мету цих обмежень, причини прийняття такого рішення, а також термін дії цих обмежень.

Система загальносоціальних та правових гарантій, що діє в умовах надзвичайного стану, забезпечує функціонування основних правових інститутів, які є гарантом захисту основних прав та свобод людини і громадянина. Так, зокрема, на період запровадження надзвичайного стану, продовжують свою діяльність Конституційний Суд України, суди, органи прокуратури України. Утворення будь-яких інших судових або позасудових органів забороняється (наприклад, військово-польових, особливих присутніх, квазісудових органів кримінальних репресій тощо). Зберігаються передбачені законом форми судочинства. Забороняється введення будь-яких скорочених чи прискорених форм попереднього слідства і судового розгляду, зокрема винесення вироку без всебічного і повного дослідження доказів (статті 15, 37 Закону). Учасники судового процесу зберігають право оскарження судових рішень і вироків до вищих судових інстанцій. Затримання і арешти проводяться лише за наявності передбачених Законом підстав (статті 4, 14, 94, 98 КПК України). Зберігається право оскарження судової постанови про арешт у судових органах, а також існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину.

Отже, Верховна Рада України як суб'єкт системи забезпечення національної безпеки у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади і посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень під час введення надзвичайного стану.

1. *Україна*. Закони. Конституція України : текст відповідає офіц. – К.: Національний книжковий проект, 2011. – 48 с. – С. 19. 2. *Закон* України «Про правовий режим надзвичайного стану» // Відомості Верховної Ради (ВРУ). – 2000. – № 23. – Ст. 176.