



Наталія Пархоменко,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент

Національної академії наук України,

завідувач відділу теорії держави і права

Інституту держави і права імені В.М. Корецького

Національної академії наук України

ORCID: 0000-0002-5870-9261

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-47-12>

УДК 340.1

Сучасна теоретико-правова парадигма надзвичайної правотворчості

Постановка проблеми. Загальновідомо, що всю історію людства супроводжують різного роду кризи, конфлікти, війни, катастрофи та ін., що зумовило пошук та запровадження дієвих механізмів стабілізації або встановлення суспільного порядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки. Одним із таких механізмів є правотворчий, сутність якого полягає у створенні державою легальних правил-регуляторів, здатних врегулювати соціально-економічні, політичні відносини за надзвичайних обставин.

Йдеться про створення правових актів поза планами законотворчої діяльності та за особливих обставин, що і визначає їх надзвичайний характер. Таким чином надзвичайна правотворчість є одним із правових засобів забезпечення державою гарантій прав, свобод і законних інтересів громадян, правопорядку та верховенства права на своїй території за екстремальних обставин, які можуть мати різну природу, зміст та прояви.

Відповідно до п. d ст. 2 цієї Конвенції МОП «Про примусову або обов'язкову працю» (№ 29 від 28 червня

1930 р.) під надзвичайними обставинами розуміються обставини, що ставлять під загрозу або можуть поставити під загрозу життя або нормальні життєві умови всього або частини населення [1]. Надзвичайна ситуація – це обстановка, що склалася на певній території (об'єкті) у результаті аварії, небезпечного природного явища, стихійного, екологічного або іншого негативного фактора, терористичних актів, воєнних дій, соціально-економічних змін, або внаслідок цих дій і змін, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, шкоду здоров'ю людей або навколишньому природному середовищу, значні матеріальні втрати і порушення життєдіяльності людей. Надзвичайна ситуація може зумовлювати необхідність введення надзвичайного стану – особливого режиму, що запроваджується у країні (регіоні) за особливих обставин у порядку, передбаченому Конституцією і (або) спеціальним законом про режим надзвичайного стану. Надзвичайні ситуації можна поділити на два більших класи – конфліктні та безконфліктні. Кожен із цих класів може бути катастрофічним і некатастрофічним.



Конфліктні НС пов'язані із соціально-економічними і політичними процесами у суспільстві, що призводять до війн, революцій, тероризму тощо, тобто між різними соціальними групами виникає конфлікт. Безконфліктні НС пов'язані з впливом сил природи, космосу, виробничою і невиробничою діяльністю людини [2, с. 36-37].

Незважаючи на різну природу, зміст та наслідки, всі такого роду ситуації вимагають відповідних реакцій з боку держави, міжнародних інституцій та особливих механізмів їх подолання.

Початок збройного конфлікту з Російською Федерацією у 2014 році та широкомасштабна війна на території всієї України з 24 лютого 2022 року зумовили пошук та запровадження нових правових засобів, спрямованих на відновлення правопорядку, захист мирного населення, організацію військово-промислового комплексу, функціонування всіх сфер суспільних відносин та ін. За таких обставин було застосовано відносно новий для вітчизняного державотворення та правотворення правовий інститут надзвичайної правотворчості, результатом якої є акти, які в юридичній науці отримали назву надзвичайного законодавства.

З іншого боку, будь-яке так зване «надзвичайне законодавство» завжди становить ризик задля верховенства права, оскільки після створення прецеденту відступу від будь-якого основного права не може бути виключена можливість того самого обмеження в майбутньому [3, с. 652]. Адже за надзвичайного правового режиму відбувається перерозподіл державно-владних повноважень, а прийняття замість так званого звичайного законодавства надзвичайного з метою ефективного та оперативного реагування на зміни суспільних відносин, заповнення прогалин у праві, може спричинити розбалансування системи стримувань і протиаг як одного із основних принципів організації державної влади. Можливе

виникнення корупційних, хабарницьких, лоббістських, шахрайських ризиків в різних сферах. Особливо це стосується державного управління, на користь якого за надзвичайних умов, зокрема і воєнного стану, зазвичай відбувається перерозподіл повноважень.

Відповідно, «в міру того як надзвичайне законодавство наділяє виконавчу владу дедалі більшими повноваженнями, ключове значення має наглядова роль інших гілок влади (законодавчої, судової), інституцій (омбудсмен, антикорупційні агенції та інші спеціалізовані органи боротьби з корупцією) і громадянського суспільства (наприклад, реагування з боку громад, системи обміну інформацією та стеження за реалізацією заходів, створення «гарячих ліній» для отримання повідомлень від громадськості тощо). Засоби масової інформації мають особливу роль та відповідальність [4, с. 5]». З огляду на зазначене надзвичайне законодавство може бути не тільки ефективним засобом захисту конституційних прав, але і могутньою зброєю насильства в руках держави [5, с. 39].

Формулювання цілей статті. Важливість завдань, які виникають перед державою за надзвичайних обставин, вимагає поглиблення наукових знань в цій сфері та концептуалізації відповідного вчення про надзвичайну правотворчість та акти надзвичайної правотворчості у поєднанні з існуючим галузевим (конституційним, адміністративним, екологічним тощо) науковим доробком щодо основних правових характеристик цього різновиду правотворчості, яке характеризує надзвичайний стан та відповідний правовий режим, що і є метою нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В цьому аспекті першочергово варто згадати про існування окремих теоретичних напрацювань в цій сфері. Зокрема, у вітчизняній юридичній науці дослідження набули

гносеологічні, історичні, галузеві аспекти розвитку надзвичайного законодавства (А.О. Барчук, А.В. Басов, О.В. Кириченко, Я. А. Колінко, С.О. Кузніченко, Т.М. Радько та ін.). Втім такі наукові розвідки мали переважно фрагментарний характер.

Про стан розробки даної проблематики влучно зазначив А.О. Барчук, на думку якого, він характеризується, по-перше, неоднозначністю доктринального розуміння поняття, сутності й змісту надзвичайних законів; по-друге, відсутністю уніфікованих науково обґрунтованих підходів до критеріїв класифікації надзвичайних законів у межах наявних класифікаційних процедур законів загалом, по-третє, недостатньою визначеністю надзвичайних законів як особливого предмета наукового дослідження в системі юридичних наук; по-четверте, неоднозначністю наукового розуміння природи, сутності й функціонального призначення юридичної техніки [6, с. 18].

Наразі в юридичній науці дискусія відбувається в межах сутнісних характеристик надзвичайного законодавства, яке визначається як особливий різновид законодавства. Найбільш поглиблено до визначення цього явища підійшов А.О. Барчук, на думку якого, надзвичайне законодавство діє як єдина, узгоджена ієрархічна система, де зазначені акти встановлюють обсяг і межі повноважень органів влади та обмеження правового статусу особи, відступ від цих норм є неприпустимим [7, с. 75-76]. С.О. Кузніченко пропонує під надзвичайним законодавством розуміти систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [8, с. 245-249].

Виклад основного матеріалу. Акти надзвичайної правотворчості як явище, як категорія права наразі залишилася поза межами наукових досліджень. На нашу думку, першочерговим

є визначення правових засад здійснення надзвичайної правотворчості, з'ясування її джерельної бази. Найперше – це міжнародні правові акти. Йдеться про Загальну декларацію прав людини (1948), де визначено умови за яких можуть бути обмежені права людини. Зокрема, у Статті 29 зазначено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві[9]. Пізніше, у 1966 році було прийнято Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, де у Статті 4, зокрема, підкреслено: Під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим. Будь-яка держава, що бере участь у цьому Пакті і використовує право відступу, повинна негайно інформувати інші держави, що беруть участь у цьому Пакті, за посередництвом Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення. Має бути також зроблено повідомлення через того ж посередника про дату, коли вона припиняє такий відступ [10].

Наступною ланкою є Конституція України, згідно з п. 19 Статті 92 якої виключно законами України визначаються: правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Зокрема це: Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву», «Про режим зони надзвичайної екологічної

ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року №п0012525-18 «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні», Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року №п0013525-18 «Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні», Порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753, постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» та ін.

Існує й інший підхід до С.О. Кузніченко, розглядаючи правову природу та внутрішні характеристики надзвичайних нормативних актів, виділяє на чотири великі групи. Насамперед це міжнародно-правові акти. До другої групи входять закони, які передбачають процедуру та механізм введення надзвичайних адміністративно-правових режимів та екстраординарні адміністративно-правові режими. До третьої групи входять закони та підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення надзвичайних заходів, стосуються повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування щодо реалізації названих заходів в умовах введеного режиму. Четверту групу становлять акти, якими вводяться режими і закони, що затверджують укази

Президента України про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів [11, с. 75-76].

Загалом погоджуючись з таким підходом, на нашу думку, варто розрізнити правові акти, які мають звичайний характер, але регулюють відносини за надзвичайних обставин та правові акти, які приймаються спеціально-уповноваженими суб'єктами на підставі першої групи актів, які є по суті їх джерелом, під час дії надзвичайного режиму, містять положення, які врегульовують різного роду суспільні відносини відповідно до обставин надзвичайного характеру. Саме такими ознаками характеризується низка законів і підзаконних нормативно-правових актів, як результат правотворчості у період введення в Україні воєнного стану. Вони стосувалися, з одного боку, організації відносин у державі, а з другого – Збройних Сил України та інших військових формувань. Зокрема, це: закони України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», укази Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», «Про загальну мобілізацію» та ін. Загалом Верховна Рада України за перші два місяці війни прийняла понад 200 законів. Серед них лише 14 – первинні закони (з них 5 прямо не пов'язані із воєнним станом), всі інші стосувалися внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Президентом України з часу оголошення воєнного стану було видано понад 400 указів та понад 600 розпоряджень, близько 900 постанов Кабінету Міністрів України та понад 650 розпоряджень, переважна більшість яких була спрямована на врегулювання різного роду суспільних відносин в умовах воєнного стану.

Відповідно до Ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначено умови, за яких виникають підстави для надзвичайної правотворчості в умовах надзвичайного, в т.ч. воєнного стану. Зокрема, це виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, 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. У загальному вигляді їх дві основні: загроза життю та здоров'ю громадян, забезпечення та захист їх прав або загрози національному правопорядку, конституційному ладу та суверенітету держави.

Лише за цих обставин відповідні суб'єкти наділяються повноваженнями, в т.ч. правотворчими, які «необхідні для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [12]. Відповідно, після припинення дії режиму надзвичайного режиму зазначені повноваження припиняються. На відміну від цього, дія прийнятих ними правових актів може продовжуватися.

З позицій теорії права можна виділити ознаки так званих надзвичайних правових актів: тимчасова дія; їх норми мають переважно імперативний характер і передбачають низку зобов'язань, заборон, обмежень; адресатами можуть бути як окремі категорії фізичних та юридичних осіб на певних територіях, так і всі, хто перебуває на території

держави або під її юрисдикцією та ін. Правові акти надзвичайного характеру залежно від суб'єкта їх видання та змісту можуть мати різну форму (закон, указ, розпорядження, постанова, наказ та ін) та юридичну силу; обмежують дію чинних у відповідній сфері правових актів, в тому числі і конституції або зупиняє дію її окремих положень.

Суб'єктами надзвичайної правотворчості є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування, яким відповідно до Ст. 14 згаданого Закону надане право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану. Функціональним призначенням таких актів є забезпечення прав людини, відновлення та стабілізація правопорядку, створення умов для подальшого функціонування всіх державно-владних інститутів, правового розвитку загалом.

З огляду на це метою надзвичайної правотворчості про правове забезпечення організації та діяльності різних суспільно-економічних інститутів в умовах воєнного стану і приведення чинного законодавства у відповідність до об'єктивних суспільних відносин. Змін доповнень зазнає майже все чинне законодавство у сфері державного управління, трудових, сімейних, освітніх, податкових, фінансових, бюджетних, господарських та ін. відносин.

Структурно акти надзвичайної правотворчості стають складовою чинної системи законодавства, сприяючи створенню зв'язків між окремими правовими масивами за виключних надзвичайних обставин. Різні суб'єкти надзвичайної правотворчості та різні юридична сила правових актів, які вони приймають зумовлюють ієрархічність побудови актів надзвичайного характеру. Відповідно, «надзвичайне

законодавство, як і звичайне, володіє системністю... Основним системоутворюючим фактором виступає об'єкт правового впливу – інтереси особи, суспільства і держави в надзвичайних обставинах» [13, с. 112]. Серед зазначених актів варто виокремити акти військового командування, яке за воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями.

Висновок. Надзвичайна правотворчість та нормативно-правові акти як її результат є правовим засобом уповноважених суб'єктів щодо стабілізації або встановлення суспільного

порядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки, тобто забезпечення режиму надзвичайного стану, введеного на певній території (всієї держави або окремого регіону). Так акти мають тимчасовий характер; містять переважно імперативні норми і передбачають низку зобов'язань, заборон, обмежень; залежно від суб'єкта їх видання та змісту можуть мати різну форму та юридичну силу; можуть обмежувати або зупиняти дію чинних у відповідній сфері правових актів, або їх частин, в тому числі і конституції.

Список використаних джерел

1. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136#Text
2. Лавніченко О.В. Про зміст понять «надзвичайна обставина» та «надзвичайна ситуація». *Честь і закон*. 2011. № 4. С. 36-37.
3. Толстенко Ю.О., Мулява О.О., Здоровцова О.Ю. Дотримання Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод під час COVID-19. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 652. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/162.pdf
4. Мрчело М. Корупційні ризики та корисні посилання на правові норми в контексті COVID-19. С. 5. Режим доступу : <https://rm.coe.int/ukrainian-version-corruption-covid-19/16809e3c06>
5. Могил С.К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 6, Ч. II. Одеса : Астропринт, 1999. С. 107. С. 39.
6. Барчук А. О. Надзвичайні закони як предмет наукового пізнання: підходи до розуміння. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія : Право* / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т. 1. Вип. 35; Ч. 2. С. 16–19. С. 18.
7. Кузніченко С.О. Теоретичні та історичні засади формування надзвичайного законодавства в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2010. С. 75-76.
8. Кузніченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку. *Форум права*. 2008. № 1. С. 245-249. С. 246. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08kcoftr.pdf>.
9. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
11. Кузніченко С.О. Теоретичні та історичні засади формування надзвичайного законодавства в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2010. С. 75-76.
12. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
13. Загребельна Н. Юридична природа та соціальна необхідність забезпечення прав людини в умовах надзвичайного стану. *Юридичний вісник*. 2021. № 1. С. 112.

Пархоменко Н. М. Сучасна теоретико-правова парадигма надзвичайної правотворчості

Стаття присвячена вивченню основних сутнісних характеристик правотворчості уповноважених державою суб'єктів в умовах надзвичайного правового режиму та правових актів як результату такої діяльності.

Наголошено, що суб'єктами надзвичайної правотворчості є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування, яким згідно з Ст. 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» надане право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану. Функціональним призначенням таких актів є забезпечення прав людини, відновлення та стабілізація правопорядку, створення умов для подальшого функціонування всіх державно-владних інститутів, правового розвитку загалом. Серед зазначених актів варто виокремлювати правові акти військового командування, яке за воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями.

Структурно акти надзвичайної правотворчості стають складовою чинної системи законодавства, сприяючи створенню зв'язків між окремими правовими масивами за виключних надзвичайних обставин. Різні суб'єкти надзвичайної правотворчості та різна юридична сила правових актів, які вони приймають зумовлюють ієрархічність побудови актів надзвичайного характеру.

Підсумовано, що акти надзвичайної правотворчості як правовий засіб уповноважених суб'єктів щодо стабілізації або встановлення суспільного порядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки, тобто забезпечення режиму надзвичайного стану, введеного на певній території (всієї держави або окремого регіону), утворюють систему; мають тимчасовий характер; містять переважно імперативні норми і передбачають низку зобов'язань, заборон, обмежень; залежно від суб'єкта їх видання та змісту можуть мати різну форму та юридичну силу; можуть обмежувати або зупиняти дію чинних у відповідній сфері правових актів, або їх частин, в тому числі і конституції.

Ключові слова: правотворчість, надзвичайний, правовий, акт, воєнний, стан, режим, повноваження.

Parkhomenko N. Modern theoretical and legal paradigm of extraordinary lawmaking

The article is devoted to the study of the main essential characteristics of lawmaking of subjects authorized by the state under the conditions of an emergency legal regime and legal acts as a result of such activities.

It was emphasized that the subjects of emergency lawmaking are state authorities, local self-government bodies and relevant military commands, which, according to Article 14 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of the State of Emergency», are granted the right to issue, within their competence, binding on the relevant territory, including joint decisions, orders, orders and directives on ensuring the state of emergency. The functional purpose of such acts is to ensure human rights, restore and stabilize the rule of law, create conditions for the further functioning of all state-power institutions, and legal development in general. Among these acts, it is worth highlighting the legal acts of the military command, which under martial law is vested with exclusive law-making powers.

Structurally, acts of emergency lawmaking become part of the current system of legislation, contributing to the creation of ties between individual legal arrays in exceptional extraordinary circumstances. Different subjects of extraordinary lawmaking and the different legal force of legal acts that they adopt determine the hierarchical nature of the construction of acts of an extraordinary nature.

It is summed up that acts of emergency lawmaking as a legal means of authorized entities to stabilize or establish social order, protect the population, territories, restore peace and economy, that is, ensure a state of emergency imposed on a certain territory (the entire state or a separate region), form a system; are temporary in nature; contain mainly imperative norms and provide for a number of obligations, prohibitions, restrictions; depending on the subject of their publication and content may have different forms and legal force; may restrict or suspend the validity of legal acts in force in the relevant field, or their parts, including the constitution.

Key words: lawmaking, emergency, legal, act, martial law, state, regime, powers.