

# Emergency laws are already laws Ukraine

## Надзвичайні закони в системі законодавчих актів України

Andriy Barchuk

### Key words:

*law, emergency law, legislation, hierarchy.*

### Ключові слова:

*закон, надзвичайний закон, законодавство, ієрархія.*

**Постановка проблеми.** Однією з необхідних умов розвитку та належного функціонування правової держави та громадянського суспільства є формування єдиної законодавчої бази, яка має забезпечити правову інформованість населення держави як за звичайних умов розвитку держави та різноманітних інституцій громадянського суспільства, так і за умови виникнення надзвичайних (кризових) ситуацій і обставин. Водночас наявність упорядкованої законодавчої бази є необхідною умовою для забезпечення узгодженості, непротиворічності дії нормативно-правових актів держави. Системність законодавства зумовлюється ієрархічністю тих нормативно-правових актів, що складають його зміст. Кожен із них характеризується власними особливостями, що зумовлено визначенням його місця в масиві нормативно-правових актів. Це стосується надзвичайних законодавчих актів, які, на наше переконання, характеризуються власними ознаками, що визначають особливе місце і роль у системі інших законодавчих актів.

**Актуальність теми дослідження.** Доречно звернути увагу на те, що сьогодні ще не приділено належної наукової уваги дослідженню надзвичайних законів у цілому і визначенню місця серед інших законодавчих актів зокрема. Ураховуючи високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій у суспільному житті та необхідність належного правового регулювання, постає гостра наукова та практична потреба у комплексному дослідженні надзвичайних законів, особливо в контексті визначення місця в системі законодавства. Таким чином, теоретико-правова проблематика визначення місця надзвичайних законів у системі законодавства потребує розробки нових підходів в аспекті тих надзвичайних ситуацій і обставин, які мають місце не лише в процесі функціонування сучасної держави, а й на міжнародному рівні.

**Стан дослідженості проблеми.** Слід звернути увагу на те, що в межах теорії права загальнотеоретичні засади надзвичайних законів не є достатньо дослідженими і мають фрагментарний характер та відображаються, як правило, в межах класифікаційних процедур, які здійснюються вченими в процесі характеристики законів. Наукові роботи, присвячені такому напряму дослідження, належать таким відомим ученим: С.С. Алексєєву, С.В. Бобровник, А.Б. Венгерову, О.В. Зайчуку, В.М. Корельському, В.В. Копейчику, А.В. Мальку, Л.А. Морозовій, М.Н. Марченку, А.М. Колодію, Н.М. Пахоменко, В.В. Оксамитному, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, Ю.А. Тихомирову, М.В. Цвіку.

Незважаючи на особливу актуальність проблематики надзвичайного закону, слід звернути увагу на відсутність доктринальних комплексних наукових теоретичних робіт щодо місця надзвичайних законів у системі законодавства України, що зумовлює певну прогалину та негативно впливає на розвиток юридичної науки та практичної діяльності у сфері надзвичайного законодавства.

**Метою та завданнями цієї публікації є** дослідження співвідношення надзвичайних законів з іншими нормативними актами вищої юридичної сили, з'ясування взаємозв'язку надзвичайних та інших законів держави, визначення місця надзвичайних законів у системі законодавства України, обґрунтування значення надзвичайних законів для ефективного забезпечення прав людини в особливих ситуаціях.

**Викладення основного матеріалу.** Логічно, що реалізація зазначеного нами напряму дослідження потребує з'ясування дійсних у межах юридичної науки підходів до розуміння поняття «законодавство», «система законодавства», з'ясування співвідношення різновидів законів із надзвичайними законами шляхом виокремлення спільних та відмінних рис. З'ясування місця надзвичайних законів у системі законодавства,

на нашу думку, визначає необхідність звернення до наукового розуміння категорій «законодавство» і «система законодавства». Саме визначення характерних особливостей цих категорій надасть змогу з'ясувати особливості змісту внутрішньосистемних зв'язків між елементами, що складають структуру і, таким чином, з'ясувати місце надзвичайних законів у системі цих елементів та визначити особливості взаємодії і взаємозв'язку.

Слід констатувати, що сучасна юридична наука характеризується відсутністю уніфікованого підходу до розуміння таких правових категорій, як «законодавство» та «система законодавства».

На думку М.Г. Кравченка, з-поміж існування широкого, вузького, універсального та традиційного підходів до розуміння терміна «законодавство» найбільш обґрунтованим та таким, що відповідає концепції сучасного розуміння законодавства, є універсальний підхід. Учений акцентує увагу на тому, що цей підхід має дещо компромісний характер і засновується на тому, що його прихильники намагаються пристосувати вузький підхід до розуміння законодавства до чинних нині законів та нормативно-правових актів<sup>1</sup>. Є й інший альтернативний підхід, зміст якого полягає у розумінні законодавства як сукупності законів та нормативно-правових актів, які прийняті вищими органами державної влади (парламентом, главою держави та урядом)<sup>2</sup>. Схожої точки зору дотримується відома вчена С.В. Бошно, яка під законодавством розуміє сукупність нормативно-правових актів, стверджуючи про те, що законодавство необхідно розглядати в контексті двох підходів, зокрема широкого, в якому законодавство вміщує всі види нормативно-правових актів, вузького, в межах якого законодавство вміщує лише сукупність актів вищої юридичної сили<sup>3</sup>.

Не менш змістовним є підхід авторів підручника з теорії держави і права, в якому вчені, характеризуючи ознаки системи законодавства, виокремлюють системність її внутрішніх зв'язків, яка виявляється в тому, що внутрішні елементи системи законодавства (нормативно-правові акти) є взаємопов'язаними, адже перебувають у координаційних (залежно від предмета правового регулювання) і субординаційних (залежно від їх юридичної сили) зв'язках<sup>4</sup>. У контексті визначення місця надзвичайних законів у системі законодавства вважаємо, що цей підхід до розуміння відповідає концептуальному напряму нашого дослідження і надасть змогу комплексно дослідити місце надзвичайних законів у різних аспектах прояву (існування) системи законодавства.

Зважаючи на відсутність офіційного закріплення ієрархії нормативно-правових актів у системі законодавства України на законодавчому рівні, спробуємо визначити місце надзвичайних законів у системі законодавчих актів України, засновуючись на аналізі зазначених вище підходів учених. Цілком слушною є точка зору В.Ю. Вечорка, який зазначає, що, зважаючи на проблематику класифікації нормативно-правових актів, на сучасному етапі ієрархічні зв'язки в системі актів законодавства можна визначити за декількома критеріями і на різних рівнях<sup>5</sup>.

Особлива правова природа та сутність надзвичайних законів не лише зумовлює доцільність визначення місця у ієрархічній системі законодавства, а передбачає складність цього процесу у зв'язку з наявністю дискусійної проблематики класифікації законів за юридичною силою на доктринальному та законодавчому рівнях. Унікаючи можливих вище зазначених проблем та засновуючись на об'єктивних засадах дослідження, доцільно визначити місце надзвичайних законів з-поміж усіх інших законів шляхом співвідношення з тими, які є складниками законодавства в цілому, не враховуючи проблематику співвідношення органічних законів з іншими законами та дискусійність щодо Конституції та конституційних законів.

Природа надзвичайних законів визначена характером складних надзвичайних ситуацій, що зумовлює особливе місце в системі законодавства. Тобто надзвичайні закони не можуть відмінити положення Конституції як Основного закону держави. Виходячи із рівня складності критичної ситуації та настання тяжких за рівнем складності наслідків можливо припустити на теоретичному рівні здатність надзвичайного закону тимчасово призупинити дію окремих положень Конституції. Слід зазначити, що таке призупинення не має стосуватися обмеження основоположних прав і свобод людини і громадянина, основ територіаль-

<sup>1</sup> Кравченко М.Г. Поняття та елементи національного законодавства України. Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 46–52.

<sup>2</sup> Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003.

<sup>3</sup> Бошно С.В. Теория государства и права, 2 изд., учебник <https://books.google.com.ua/books?id>.

<sup>4</sup> Теория держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петишина. Харків: Право, 2014. 368 с. С. 189.

<sup>5</sup> Вечорко В.Ю. К вопросу о необходимости структурного совершенствования законодательства. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора С.Г. Дробязко «Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе» (Минск, 11–12 октября 2012 г.).

ного устрою, конституційного ладу, проведення виборів та референдумів, а лише передбачати внесення можливих змін до особливостей функціонування органів державної влади, наділяючи їх більш широкою компетенцією з метою ефективного подолання та ліквідації наслідків надзвичайних станів та ситуацій.

Тому надзвичайні закони мають особливий характер, що може визначатися залежністю саме від складності надзвичайної ситуації, сфери суспільства, в межах якої виник кризовий стан, тяжкості наслідків для суспільства, держави і громадян. Теоретичний рівень визначення місця надзвичайних законів із-поміж інших окреслює підстави для твердження, що Конституція держави приймається в особливому порядку, який і визначається її положеннями, так і надзвичайні закони потребують особливої процедури прийняття, що зумовлено складністю факторів, які визначають зазначений процес.

Визначення місця надзвичайних законів потребує також розгляду питання щодо розмежування надзвичайних законів зі звичайними (поточними) законами як одного з основних елементів системи законодавства.

Характерними властивостями звичайних законів є процедура їх прийняття, яка реалізується законодавчою гілкою влади в порядку простої більшості від конституційного складу парламенту; вони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються на основі та на виконання положень законів; вони мають більш абстрактний, тобто неперсоніфікований характер, адже не передбачають урахування специфіки окремих життєвих ситуацій; вони охороняються і гарантуються державою, характеризуються довготривалістю дії, що є гарантом стабільності та якості.

Виходячи зі змісту поняття та ознак надзвичайних законів як особливої правової категорії, виокремлених нами в попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, слід визначити місце надзвичайних законів серед звичайних законів, зіставляючи ознаки та визначаючи спільні і відмінні риси.

Однією з важливих ознак закону є нормативно визначений процесуальний порядок прийняття, зміст якого регламентується на конституційному та законодавчому рівні. Так, усі тонкості процесуально-процедурних засад розробки та прийняття звичайних законів визначаються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>6</sup>.

Однак зазначений закон не містить норм права, які б регламентували процесуальний порядок прийняття надзвичайних законів, окрім того, в законі навіть не згадується про існування, що, на нашу думку, є значною законодавчою прогалиною. Ураховуючи важливість існування надзвичайних законів як особливого правового явища (елемента законодавства), що має власне місце у системі законодавства в цілому й України зокрема, неодноразово доводилося як на доктринальному рівні (існування значної кількості підходів вчених щодо такої нагальної необхідності), так і нашими авторськими позиціями, нагальною є потреба розробки спеціальної законодавчої процедури їх прийняття. Водночас розробка та прийняття відповідних законів є надзвичайно гострою сучасною суспільною вимогою часу, що зумовлено виникненням різних критичних ситуацій, які можуть призводити до незворотніх наслідків у процесі життєдіяльності кожної людини, суспільства і держави. Тому враховуючи складність ситуацій, які зумовлюють ініціативу прийняття надзвичайних законів, специфіку регламентаційного спрямування, доцільно передбачати особливу законодавчу процедуру розробки, обговорення і прийняття, яка буде нами детально досліджена у іншому підрозділі дисертаційного дослідження.

На відміну від звичайних (поточних) законів, надзвичайні здебільшого мають комплексний (міжгалузевий) характер, що передбачає закріплення в одному акті норм права різних галузей права. Це зумовлено, на нашу думку, складністю надзвичайної ситуації чи стану, широким колом суспільних відносин, які складають їх зміст. Це вимагатиме прийняття комплексного надзвичайного законодавчого акту або їх пакету, що має регулювати у сукупності різноманітні за сферою існування відносини, які виникають за надзвичайних умов. На відміну від них, звичайні (поточні) закони приймаються для регулювання конкретних суспільних відносин.

Характерним відмінним аспектом надзвичайних та звичайних законів є особливий характер. У цьому контексті слід звернути увагу на те, що звичайні закони мають абстрактний характер, тобто не враховують специфіки конкретного життєвого випадку чи ситуації і конкретизуються відповідними підзаконними нормативно-правовими актами. Проте природа надзвичайних законів надає можливість твердження, що

<sup>6</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року №1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. - Назва з екрану.

надзвичайні закони є за своєю сутністю законами спеціальної дії. Так, вони передбачені для регулювання сфер життєдіяльності суспільства за складних умов його функціонування та держави, а тому мають більш чітко та конкретно забезпечити правову форму суспільних відносин. Співвідносячи поточні закони із надзвичайними, доцільно застосовувати дійсні у межах теорії держави і права загальні підходи до співвідношення норм загальної та спеціальної дії.

Складність ситуації та можливість настання негативних наслідків або ж ліквідацію наслідків, які уже настали під час виникнення кризових моментів в процесі функціонування різних сфер суспільства та напрямів діяльності держави, вказує на певний особливий характер тих законів, які покликані нейтралізувати та належним чином регулювати відповідні відносини. Це означає, що у разі введення воєнного чи надзвичайного стану, оголошення надзвичайної ситуації, необхідним є прийняття надзвичайних законів, які більш досконало, конкретизовано і додатково мають упорядкувати відносини, що є наслідком зазначених вище обставин і потребують негайної та чіткої законодавчої регламентації. Отже, статус надзвичайних законів матиме спеціальний характер, що передбачає пріоритет положень порівняно з положеннями звичайних (поточних) законів. Цілком очевидним є те, що на момент реалізації положень надзвичайних законів саме дія звичайних (поточних) законів призупинятиметься з моменту настання наслідків надзвичайної ситуації чи стану.

Так, особливістю надзвичайних законів і не менш важливим критерієм їх класифікації у цілому є часові межі дії. Так, для надзвичайних законів переважним є тимчасовість їх дії, що зумовлюватиметься тривалістю надзвичайної ситуації чи стану, процесом подолання негативних наслідків, які настали. У межах цього можна зазначити, що надзвичайні закони відрізняються від інших законів, зокрема від звичайних (поточних) за часом дії.

Надзвичайні закони мають пріоритет над іншими звичайними (поточними) законами, однак слід одразу зауважити, що наявність пріоритетності закону є лише на момент чинності надзвичайних законів та визначається часовими рамками існування самої критичної ситуації чи обставин.

Предмет правового регулювання надзвичайних законів відрізняється від предмета правового регулювання звичайних (поточних) законів за своєю важливістю та фундаментальністю саме в умовах надзвичайних ситуацій та станів, а також змістом цілеспрямованого регулювання конкретної групи надзвичайних відносин. Так, надзвичайні закони стосуються умов належного функціонування всього суспільства та держави саме в умовах надзвичайних ситуацій та уникнення можливих негативно-незворотних наслідків. Саме цим обґрунтовується природа та особливий статус надзвичайних законів, які зовсім не спрямовані на регулювання поточних відносин, що виникають у процесі нормального та стабільного функціонування суспільства і держави. Тому, на нашу думку, це визначає відмінність між надзвичайними законами та звичайними (поточними) законами, кожен із яких залежно від особливостей напряму функціонального призначення займає окреме місце в системі законодавства.

Відмінною ознакою надзвичайних законів є процедура їх прийняття. Складність ситуації, яка призводить до тяжких наслідків, характер та зміст відносин, які виникають, потребують оперативного прийняття необхідних законів. Окрім того, особливий змістовний аспект надзвичайних законів та лише виняткове коло відносин, на які спрямована регулятивна дія, вимагає досить ретельної підготовки, оперативності прийняття.

Підбиваючи підсумки щодо аналізу горизонтальної структури системи законодавства, можна дійти висновків, що надзвичайні закони характеризуються комплексним (міжгалузевим) характером, що зумовлено наявністю у них норм різних галузей права, які регулюють під час уведення надзвичайного чи воєнного стану або оголошення надзвичайної ситуації різні за змістом суспільні відносини.

Вертикальна структура системи законодавства та місце надзвичайних законів у цій системі зумовлена особливим характером надзвичайних законів. Доцільно констатувати, що це визначає й особливе місце надзвичайних законів у системі законодавства України, яке можна підтвердити, засновуючись на таких авторських позиціях щодо місця надзвичайних законів у системі законодавства України:

- 1) за юридичною силою надзвичайні закони визначаються як такі, що мають відповідати положенням Основного закону держави – Конституції України та конституційним законам. Саме ці нормативно-правові акти мають вищу юридичну силу з-поміж інших. Однак, ухвалюючи надзвичайні закони, необхідно виходити з характеру надзвичайної ситуації (стану) та настання можливих наслідків.

Це надасть змогу законодавцям визначити зміст надзвичайних законів, положення яких буде відповідати як Конституції України, так і конституційним законам. Інакше настання можливих наслідків у формі нанесення значної шкоди здоров'ю та життю людей може вимагати прийняття таких за змістом надзвичайних законів, які можуть тимчасово призупиняти дію певних положень Конституції або конституційних законів.

- 2) порівняно звичайними (поточними) законами, надзвичайні закони характеризуються певним бівалентним характером, який виявляється в такому: 1) за відсутності надзвичайної ситуації в процесі функціонування суспільства та держави надзвичайні закони будуть співвідноситися зі звичайними (поточними) законами як рівноцінні категорії, що мають юридичну силу, приймаються суб'єктами правотворчості в чітко регламентованому процесуальному порядку, характеризуються часовими рамками і межами дії тощо; 2) за наявності надзвичайної ситуації (стану) звичайні (поточні) закони та надзвичайні закони будуть співвідноситися як загальне та спеціальне, оскільки надзвичайні закони будуть мати спеціальний статус, що передбачатиме тимчасову відміну або призупинення тих чи інших положень звичайних (поточних) законів;
- 3) надзвичайні закони порівняно зі звичайними (поточними) законами відрізняються процедурою прийняття, що, на нашу думку, може мати дещо спрощений характер, який зумовлюється необхідністю оперативного прийняття відповідного різновиду законодавчих актів;
- 4) надзвичайні закони порівняно зі звичайними (законами) покликані регулювати суспільні відносини, що виникають під час кризових ситуацій у суспільстві і державі за умови значної дестабілізації, що може призвести до незворотних наслідків. Таким чином, можна стверджувати, вони ухвалюються суто з питань, пов'язаних із виникненням кризових ситуацій та станів із метою стабілізації у суспільстві і державі;
- 5) надзвичайні закони є законами прямої дії;
- 6) надзвичайні закони ухвалюються суто представницьким органом законодавчої гілки влади, натомість суб'єктами прийняття звичайних (поточних) законів є як орган законодавчої гілки влади, так і громадянським суспільством у процесі всенародного голосування (референдумом).

Вертикальна структура системи законодавства та місце надзвичайних законів у цій системі зумовлена особливим характером надзвичайних законів. Доцільно констатувати, що це визначає й особливе місце надзвичайних законів у системі законодавства України, яке можна підтвердити, засновуючись на таких авторських позиціях щодо місця надзвичайних законів у системі законодавства України:

- 1) за юридичною силою надзвичайні закони визначаються як такі, що мають відповідати положенням Основного закону держави – Конституції України та конституційним законам. Саме ці нормативно-правові акти мають вищу юридичну силу з-поміж інших. Приймаючи надзвичайні закони, необхідно виходити з характеру надзвичайної ситуації (стану) та настання можливих наслідків. Це надасть змогу законодавцям визначити зміст надзвичайних законів, положення яких в одному разі буде відповідати як Конституції України, так і конституційним законам. Інакше настання можливих наслідків у формі нанесення значної шкоди здоров'ю та життю людей може вимагати прийняття таких за змістом надзвичайних законів, які можуть тимчасово призупиняти дію певних положень Конституції або конституційних законів.
- 2) надзвичайні закони характеризуються певним бівалентним характером, який виявляється в такому: 1) за відсутності надзвичайної ситуації в процесі функціонування суспільства та держави надзвичайні закони будуть співвідноситися зі звичайними (поточними) законами як рівноцінні категорії, що мають юридичну силу, приймаються суб'єктами правотворчості в чітко регламентованому процесуальному порядку, характеризуються часовими рамками і межами дії тощо; 2) за наявності надзвичайної ситуації (стану) звичайні (поточні) закони та надзвичайні закони будуть співвідноситися як загальне та спеціальне, оскільки надзвичайні закони будуть мати спеціальний статус, що передбачатиме тимчасову відміну або призупинення тих чи інших положень звичайних (поточних) законів;
- 3) надзвичайні закони відрізняються процедурою прийняття, що, на нашу думку, може мати дещо спрощений характер, який зумовлюється необхідністю оперативного прийняття відповідного різновиду законодавчих актів;
- 4) надзвичайні закони покликані регулювати суспільні відносини, що виникають під час кризових ситуацій у суспільстві і державі і за умови значної дестабілізації, що може призвести до незворотних наслідків. Таким чином, можна стверджувати, що вони приймаються суто з питань, пов'язаних із виникненням кризових ситуацій та станів із метою стабілізації у суспільстві і державі;

- 5) надзвичайні закони є законами прямої дії;
- 6) надзвичайні закони приймаються лише представницьким органом законодавчої гілки влади, натомість суб'єктами прийняття звичайних (поточних) законів є як орган законодавчої гілки влади, так і громадянським суспільством у процесі всенародного голосування (референдумом).

Таким чином, надзвичайні закони заслуговують особливого місця у системі законодавства України, зокрема в статусі «спеціальних» законів як особливого різновиду законів у цілому. Такий статус зумовлений певними особливими факторами, серед яких підстави та процедура прийняття, предмет правового регулювання, часові межі дії, комплексний (міжгалузевий) характер, мета, пряма дія та прийняття суто представницьким органом влади.

### Анотація

Установлено співвідношення надзвичайних законів з іншими нормативними актами вищої юридичної сили, з'ясовано взаємозв'язок надзвичайних та інших законів держави, визначено місце надзвичайних законів у системі законодавства України, обґрунтовано значення цих законів для ефективного регулювання відносин в особливих ситуаціях.

### Summary

The relation between extraordinary laws and other normative acts of higher legal force is established, the relationship of emergency and other laws of the state is determined, the place of emergency laws in the system of legislation of Ukraine is determined, the significance of these laws for the effective regulation of relations in special situations is determined.

### Використана література:

1. Кравченко М.Г. Поняття та елементи національного законодавства України. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 46–52.
2. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ., 2003.
3. Бошно С.В. Теория государства и права, 2 изд., учебник <https://books.google.com.ua/books?id>.
4. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петишина. Харків: Право, 2014. 368 с
5. Вечорко В.Ю. К вопросу о необходимости структурного совершенствования законодательства. *Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора С.Г. Дробязко «Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе»* (Минск, 11–12 октября 2012 г.).
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року №1861-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. – Назва з екрану.

**Andriy Barchuk,**

a candidate of the Department of Theory of State and Law  
National Academy of Internal Affairs