

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Важливою умовою становлення України як правової держави є формування законодавства, що направлене на забезпечення безпеки держави, а отже, прав і свобод людини і громадянина, захист яких гарантує Конституція України. Проте міжнародне і національне законодавство встановлюють виключні випадки, коли права, свободи людини і громадянина можуть бути тимчасово обмежені. Так, Конституція України передбачає, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені тільки в тому обсязі, який необхідний для захисту основ конституційного устрою, прав і свобод фізичних та юридичних осіб, забезпечення обороноздатності країни. Однією з форм такого обмеження є надзвичайні адміністративно-правові режими.

Запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів пов'язане з необхідністю здійснення специфічної діяльності, що направлена перш за все на ліквідацію об'єктивно небезпечних для суспільства та держави обставин.

Загальнотеоретичні питання надзвичайних адміністративно-правових режимів у своїх працях досліджували такі вчені: О. М. Бандурка (управління органами внутрішніх справ в особливих умовах); В. Б. Рушайло (характеристика адміністративно-правових режимів) та ін. Проте дослідженню адміністративно-правових наслідків запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів не приділено достатньої уваги. Таким чином, метою цієї статті є дослідження адміністративно-правових наслідків, що виникають у зв'язку із запровадженням надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Аналіз законодавства дозволяє виокремити певні правові наслідки:

1) зміна компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Під час дії режиму воєнного стану:

– Президентом України можуть бути визначені органи виконавчої влади, якими він здійснює керівництво з питань забезпечення оборони та безпеки країни, реалізації заходів режиму воєнного стану;

– органам державного управління, органам місцевого самоврядування та військового командування під час дії режиму воєнного стану надаються додаткові повноваження з метою застосування необхідних заходів для забезпечення захисту безпеки на-

селення та інтересів держави і покладається відповідальність за їх запровадження на відповідній території;

– органи державного управління, органи місцевого самоврядування та військове командування мають право видавати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання, у тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази та директиви з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану [1].

Під час дії режиму надзвичайного стану:

– відповідно до Указу Президента України здійснення заходів щодо впровадження і забезпечення дії режиму надзвичайного стану може бути покладено на органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування;

– Президентом України визначаються межі додаткових повноважень, які надаються органам, що здійснюють управління на відповідній території, для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян;

– органи, що відповідальні за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану, мають право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, у тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану [2].

Під час дії режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

Указом Президента України надаються додаткові повноваження органам державного управління у сфері реалізації правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, а саме організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, а також установавання відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів [3; 4].

2) **Створення тимчасових органів управління.** Зауважимо, що такі органи необхідні для більш ефективної координації діяльності органів, відповідальних за реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів. Процедура створення тимчасових органів управління передбачена у «надзвичайному законодавстві». Під час дії режиму надзвичайного стану створюються такі тимчасові органи управління:

– для здійснення на території запровадження режиму надзвичайного стану єдиного управління силами і засобами, що забезпечують реалізацію заходів, у тому числі й обмежувальних, режиму надзвичайного стану, Президент України може призначити команданта цієї території. Однак, чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» не передбачає процедури

призначення коменданта, його права, обов'язки та відповідальність, що є суттєвим недоліком.

Призначення коменданта території, на які діє режим надзвичайного стану, не призупиняє діяльності органів виконавчої влади (центральних та місцевих) та органів місцевого самоврядування на зазначеній території:

– для координації дій органів, що забезпечують реалізацію режиму надзвичайного стану, підприємств, установ та організацій в умовах запровадження режиму надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території, Президент України може створювати оперативні штаби, до складу яких можуть уходити представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Очолює оперативний штаб комендант території.

Слід зауважити, що правовий режим воєнного стану та режим зони надзвичайної екологічної ситуації не передбачає створення тимчасових органів управління;

3) є зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб. Аналіз українського «надзвичайного законодавства» дозволив визначити такі аспекти, що стосуються тимчасового обмеження прав і свобод фізичних і юридичних осіб:

– Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» встановлені тимчасові обмеження, що можуть бути застосовані в усіх випадках, незалежно від підстав запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму. До них належать такі обмежувальні заходи: а) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства; б) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; в) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; г) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких установлюється судом; д) заборона страйків;

– Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» та Законом України «Про правовий режим воєнного стану» встановлені заходи, що при запровадженні правового режиму надзвичайного стану застосовуються тільки тоді, коли підставою його введення стала надзвичайна ситуація соціально-політичного характеру, а при введенні правового режиму воєнного стану – незалежно від підстав його введення. До таких заходів належать: а)

заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби (тобто запровадження комендантської години); б) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України; в) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату; г) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; ґ) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; д) здійснення контролю за роботою роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; е) порушення в порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1; 2].

Отже, правова регламентація зміни правового статусу фізичних і юридичних осіб, пов'язаних зі збільшенням «обмежувальних повноважень» в органів державної влади, обмеженням прав і свобод фізичних і юридичних осіб, покладанням на них додаткових обов'язків, вимагає закріплення суттєвих гарантій, що не дозволяють допускати зловживань з боку будь-яких органів державної влади або посадових осіб. Аналіз «надзвичайного законодавства» дозволяє виокремити такі правові гарантії зміни правового статусу фізичних і юридичних осіб:

- застосування обмежувальних заходів можливе тільки в тому обсязі, в якому цього вимагає ситуація, що виникла;
- недопустимість створення та дії будь-яких надзвичайних або особливих судів;
- відразу, після скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму, без додаткового повідомлення, втрачають чинність Указ Президента про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму і, отже, припинення дії обмежувальних заходів.

4) **зміна діяльності Верховної Ради України.** Слід зауважити, що видання Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму тягне за собою деякі

зміни в діяльності Верховної Ради України. Аналіз Регламенту Верховної Ради України свідчить, що в разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніше як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану. Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Питання про затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації розглядаються Верховною Радою без голосування щодо включення їх до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради. Таке питання може вноситися на розгляд Верховної Ради без попередньої підготовки в комітетах [5];

5) **подовження строку дії виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.** Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», під час дії воєнного або надзвичайного стану забороняється проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування [1; 2]. На нашу думку, заборона проведення виборів в органи державної влади в зазначених умовах є цілком виправданим заходом, адже за обставин, що зумовили введення воєнного або надзвичайного стану, існує реальна можливість фальсифікації результатів проведеного голосування (референдуму).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного або надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного або надзвичайного стану.

Однак, поза увагою законодавця залишилось питання щодо строку подовження повноважень Президента України. Неврегульованість цього питання може призвести до певного «соціального напруження», а отже, до погіршення ситуації в зоні дії воєнного або надзвичайного стану. На нашу думку, у разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії режиму воєнного або надзвичайного стану його повноваження мають бути продовжені до скасування воєнного або надзвичайного стану. Дане по-

ложення доцільно було б закріпити в Конституції України, Законах України «Про вибори Президента України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо;

б) **розширений або спрощений порядок залучення збройних сил у середині держави.** Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про Збройні сили України» Збройні сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Збройні сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України, охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України. Однак ніякі надзвичайні обставини, накази чи розпорядження командирів і начальників не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій стосовно цивільного населення, його майна та навколишнього середовища.

З'єднання, військові частини і підрозділи, у тому числі чергові сили Збройних сил України в мирний час мають право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для:

- відбиття ударів засобів повітряного нападу по важливих державних об'єктах, безпосереднє прикриття яких здійснюється черговими силами;

- припинення порушення державного кордону України повітряними суднами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю; припинення протиправних дій повітряних суден у повітряному просторі України, якщо вони використовуються з метою здійснення терористичного акту;

- примушення до посадки захоплених (викрадених) повітряних суден;

- забезпечення виконання покладених на Збройні Сили України завдань щодо відсічі можливій збройній агресії проти України, забезпечення недоторканності повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України, запобігання терористичним актам у випадках, передбачених іншими законами [6].

Проте, відповідно до «надзвичайного законодавства», з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних сил України в межах, визначених указами Президента України, що затверджуються Верховною Радою України, можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначає, що при запровадженні надзвичайного стану на підставі виникнення надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, що ставить під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребує термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, відповідно до Указу Президента України про введення надзвичайного стану можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних сил України й органи та підрозділи Державної прикордонної служби України.

Згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на підставі масового переходу державного кордону з території суміжних держав, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та органи й підрозділи Державної прикордонної служби України.

Також, відповідно до Закону України «Про правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації», у разі виникнення потреби в терміновому виконанні великих обсягів аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт в зоні надзвичайної екологічної ситуації Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних сил України та інших утворених відповідно до закону України військових формувань.

Використання на інших підставах Збройних сил України з метою реалізації заходів режиму надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації не допускається, що, у свою чергу, виключає можливість їх застосування з метою вирішення внутріполітичних конфліктів.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів тягне за собою виникнення певних адміністративно-правових наслідків, до яких ми відносимо такі:

- зміна компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- створення тимчасових органів управління;
- зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб;
- зміна діяльності Верховної Ради України;
- зміна законодавчої процедури; подовження строку дії виборчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розширений або спрощений порядок залучення збройних сил у середині держави.

Список літератури: 1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 28. – Ст. 224 (зі змінами). 2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176 (зі змінами). 3. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. // Голос України. – № 55 від 21.03.91 р. (зі змінами). 4. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 серпня 2000 р. // Голос України. – № 147 від 15.08.2000 р. (зі змінами). 5. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 року // ВВР України. – 2006. – № 23, № 24-25. – Ст. 202. 6. Про Збройні сили України: Закон України від 06.12.1991 // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

Надійшла до редакції 10.11.08

А. В. Щерба

ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як демократичний інститут українського суспільства дедалі вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. Важливою складовою частиною загальної Концепції адміністративної реформи є децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування. Отже, особливе місце в механізмі управління будь-якої демократичної, правової держави посідають органи місцевого самоврядування, повноваження яких, у першу чергу, стосуються виконання завдань щодо організації управлінської діяльності місцевих рад у певному регіоні (адміністративно-територіальній одиниці).

На важливість дослідження повноважень органів місцевих рад наголошується в працях таких учених, як: І. П. Бутко [1], А. Г. Бобкова [2], В. Д. Волков, Н. А. Захарченко, М. П. Орзіх [3], В. Ф. Погорілко [4], В. В. Цветков [5], Ю. С. Шемшученко [6] та ін., де зазначається, що в повноваженнях реалізуються управлінські відносини, які виникають на рівні органів місцевого самоврядування, коли вони реалізують делеговані їм повноваження і виражають публічні, тобто загальнодержавні, інтереси.

Г. М. Чеботарьов вважає, що влада органів місцевого самоврядування за своєю природою «не може бути іншою, ніж владою державною» [7, с. 85]. На думку К. Ф. Шеремета, місцеве самоврядування – це децентралізоване, справді державне управління [8, с. 33]. В. В. Куликов стверджує, що органи місцевого самоврядування є складовою частиною системи державного управління [9, с. 17]

В. М. Шаповал наголошує, що природа місцевого самоврядування впливає з природи більш широкого явища – державного владарювання. Різновидом останнього, на його думку, є державне управління. Місцеве самоврядування, констатує В. М. Шаповал,