

*Бобрицький Леонід Володимирович* – старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

## Роль Ради національної безпеки і оборони України у правовому регулюванні надзвичайних адміністративно-правових режимів

*У статті окреслено шляхи підвищення правової захищеності громадян країни в умовах надзвичайних ситуацій, визначено оптимальні параметри їх взаємовідносин із відповідними державними органами, досліджено можливості підвищення ефективності ролі Ради національної безпеки і оборони України під час запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів.*

**Ключові слова:** правова захищеність громадян, надзвичайні ситуації, Рада національної безпеки і оборони України, надзвичайні адміністративно-правові режими.

На сучасному етапі розбудови Української держави одним із першочергових завдань є належна реалізація та захист прав і свобод людини і громадянина, реальне втілення у життя конституційних норм, які визначають правове становище особи в її відносинах із органами державної влади. Особливого значення набувають питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ситуаціях, коли життєдіяльність громадян, їх життя і здоров'я піддаються загрози внаслідок впливу негативних чинників соціально-політичного, техногенного або природного характеру. Закономірним є те, що у правовій державі застосовується широкий спектр адміністративно-правових заходів, необхідних для подолання наслідків тієї чи іншої надзвичайної ситуації та відновлення нормального стану суспільних відносин. У контексті цього актуалізується питання урегулювання й удосконалення адміністративно-правових механізмів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах надзвичайних ситуацій. З огляду на це, **метою цієї наукової розвідки** є обґрунтування ролі Ради національної безпеки і оборони України у правовому регулюванні надзвичайних адмініст-

ративно-правових режимів. Для досягнення мети важливо спрямувати дослідницький пошук на розв'язання таких завдань:

– окреслити шляхи підвищення правової захищеності громадян країни в умовах надзвичайних ситуацій, визначити оптимальні параметри їх взаємовідносин із відповідними державним органами;

– вивчити можливості підвищення ефективності ролі Ради національної безпеки і оборони України під час запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Зазначимо, що окремі аспекти правового регулювання у сфері дії надзвичайних адміністративно-правових режимів досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. В. Басов, Ю. П. Битяк, О. Г. Братель, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, М. В. Корнієнко, А. Т. Комзюк, О. О. Крестьянінов, С. О. Кузніченко, С. В. Петков, В. М. Плішкін, М. М. Тищенко та ін. Узагальнення напрацьовань учених дає змогу встановити, що в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів зростає роль адміністративно-правових механізмів впливу на події, що мають надзвичайний характер.

Слід зазначити, що в сучасній правовій сфері функціонують норми, які опосередковують складну та динамічну сферу – реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. Навіть побіжний аналіз дає підстави стверджувати про певну їх недосконалість. Чимало визначень, що тлумачать одне й те ж саме поняття у різних актах по-різному. А це може спричинити для компетентних органів проблему, яким же нормативно-правовим актом користуватися у конкретному випадку, адже неточне застосування законодавства у певній ситуації може поставити під загрозу реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Тому, очевидно, слід виробити єдиний понятійний апарат і внести відповідні зміни до законодавчих актів щодо регулювання реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні.

Найбільш важливі вихідні положення щодо правового регулювання надзвичайних адміністративно-правових режимів містить Конституція України як Основний закон держави, що має особливі юридичні властивості й за допомогою якого народ або органи держави, що виступають від його імені, закріплюють права і свободи людини та громадянина, основи громадянського суспільства, які охороняються державою, утверджують основні засади устрою суспільства і держави, визначають суб'єктів влади, а також механізм її організації та здійснення.

Важливо відзначити, що відповідно до Конституції України визначено підстави та правові основи окремих обмежень прав і свобод (ст. ст. 34, 35, 64), компетенцію введення воєнного та надзвичайного стану (п. 31 ст. 85, п. 19 ст. 92), повноваження Президента України

у разі введення в Україні або в окремих місцевостях надзвичайного стану (п. 21 ст. 106), компетенцію Кабінету Міністрів України у разі введення надзвичайного стану [1].

Наступним рівнем в ієрархічній структурі правового регулювання реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні є закони прямої дії, зокрема закони України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 р. № 1550-III, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13 липня 2000 р. № 1908-III, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 8 червня 2000 р. № 1809-III, “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII, “Про правовий режим воєнного стану” від 6 квітня 2000 р. № 1647-III, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991 р. № 796-XII, “Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічну безпечну систему” від 11 грудня 1998 р. № 309-XIV, “Про поводження з радіоактивними відходами” від 30 червня 1995 р. № 255/95-ВР, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР, “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. № 1264-XII.

У контексті завдань нашого дослідження важливо наголосити на ролі законів, які регулюють діяльність органів державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, серед яких закони України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР, “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 р. № 2229-XII, “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII, “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. № 565- XII, “Про оборону України” від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII, “Про Цивільну оборону України” від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII, “Про Збройні Сили України” від 6 грудня 1991 р. № 1934-III, “Про Державну прикордонну службу України” від 3 квітня 2003 р. № 661-IV, “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII, “Про ветеринарну медицину” від 25 червня 1992 р. № 2498-XII, “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР та ін.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 р. № 1550-III, метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу

шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства (ст. 2) [2].

Аналіз законодавчої бази України дає підґрунтя для висновку, що надзвичайний стан може бути введений лише за наявності:

по-перше, реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим (виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а саме стихійного лиха, катастроф, великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо);

по-друге, здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

по-третє, виникнення 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;

по-четверте, виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

по-п'яте, спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масового переходу державного кордону з території суміжних держав; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Необхідно зауважити, що серед вищезазначеного, відповідно до чинного законодавства, загрозами національним інтересам і національній безпеці України, зокрема є такі:

1) у сфері державної безпеки – злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед, поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

2) у внутрішньополітичній сфері – можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України;

3) в екологічній сфері – небезпека техногенного, зокрема ядерного та біологічного, тероризму;

4) в інформаційній сфері – комп'ютерна злочинність і комп'ютерний тероризм [3].

У разі виникнення підстав для введення режиму надзвичайного стану важливим є питання про визначення суб'єкта, уповноваженого вводити надзвичайний стан. Відповідно до ст. 5 Закону та п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України, надзвичайний стан в Україні або окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або Кабінету Міністрів України (при виникненні особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру), з подальшим затвердженням Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента.

Важливо підкреслити, що надзвичайний режим зберігає всі основні правові інститути, які гарантують охорону прав особистості: функціонують суди і прокуратура; не допускається створення надзвичайних судів і спрощення досудового слідства та судового розгляду, зберігається право оскарження судових рішень та інше.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007, наголошує, що мінливе і суперечливе зовнішнє середовище характеризується посиленням дії чинників, які ставлять під загрозу стратегічну стабільність у світі, загострюється проблема неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки. Україна з її науково-технологічним потенціалом, ядерними, хімічними, ракетно-космічними виробництвами також може бути об'єктом зацікавленості міжнародних терористичних угруповань [4].

У разі 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 і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних 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 [2].

Основним законом України визначено, що права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Разом із тим, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути об-

### ***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

---

межені права і свободи, передбачені ст. ст. 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–63 Конституції України.

Президент України приймає, у разі необхідності, рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує, у разі необхідності, окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації, а Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [1].

Місцеві державні адміністрації на відповідній території зобов'язані забезпечувати виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також забезпечувати законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [1].

У розв'язанні завдань цієї наукової розвідки важливо наголосити на особливій ролі Раді національної безпеки і оборони України у забезпеченні правопорядку та дотриманні законності під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів. Обґрунтовуючи цю позицію, зазначимо, що, по-перше, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України; по-друге, Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері, по-третє, відповідно до функцій, визначених чинним законодавством України, Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

1) визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

2) проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

3) удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

4) проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

5) матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

б) заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

7) доручень, пов'язаних із вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

8) залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України;

9) забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні та світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам нашої держави;

10) питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення, в разі потреби, окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації [5].

Викладене дає змогу дійти висновку, що ефективне управління всіма суб'єктами органів державної влади і місцевого самоврядування при введенні надзвичайного стану, тобто особливого правового режиму, можливе лише за умов чіткої координації діяльності всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а саме Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку України, судів загальної юрисдикції, прокуратури України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, громадян України та об'єднань громадян.

***Список використаних джерел***

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 23. – Ст. 176.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (зі змінами і доп.) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5728.html>.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР (зі змінами і доп.) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.

*В статье очерчены пути повышения правовой защищенности граждан страны в условиях чрезвычайных ситуаций, определены оптимальные параметры их взаимоотношений с соответствующими государственными органами, исследованы возможности повышения эффективности роли Совета национальной безопасности и обороны Украины во время введения чрезвычайных административно-правовых режимов.*

*The article is devoted to the determination of the ways concerning the improvement of the legal protection of citizens in emergency situations, the optimum parameters of their relationship with the relevant government authorities are identified, the possibility of the improvement of the efficiency of the National Security and Defence Council of Ukraine role in the implementation of the emergency legal and administrative regimes are investigated.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 29 березня 2013 року.*