

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.536.13

А. Басов, начальник кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Повноваження Президента України як гаранта забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах виникнення надзвичайних ситуацій

Сутність і зміст діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях визначається специфікою функціонування держави у зазначених умовах. Унікальність діяльності даних суб'єктів виявляється в їх призначенні, а саме, що за умов виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру, коли звичайний механізм регулювання суспільних відносин перестає працювати, то за таких умов діяльність суб'єктів забезпечення громадської безпеки, а зокрема загальних суб'єктів, стає одним із найефективніших способів захисту держави та суспільного буття.

Загальнотеоретичним питанням діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячена певна увага, але необхідно зауважити, що проблема її забезпечення залишається актуальною і в наш час. Розгляду окремих аспектів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях присвячені наукові праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. В. Гущина, Б. В. Кондрашова, С. О. Кузніченка, О. П. Рябченко тощо. Разом з тим питання щодо визначення повноважень Президента України у сфері забезпечення громадської безпеки спеціально не вивчались. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-

правової проблематики, без комплексного підходу, що в свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення повноважень Президента України у сфері забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Її новизна полягає в удосконаленні змісту даних повноважень та порядку їх реалізації.

Розпочинаючи аналіз визначеного наукового завдання, слід зазначити, що загальне керівництво органами, що беруть участь у реалізації державної політики у сфері забезпечення громадської безпеки, у надзвичайних ситуаціях здійснює Президент України. Отже, Президента України можна визначити ключовим суб'єктом у цій галузі державного управління.

Статус Президента України, його повноваження визначені у Конституції України (розд. 5). Стаття 102 Конституції України закріплює, що Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. З метою реалізації зазначених положень Основного Закону Президент України наділений певними повноваженнями.

Зазначимо, що в одних випадках ці повноваження належать виключно Президенту України (наприклад, прийняття рішення про необхідність вжиття певних заходів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху тощо), в окремих випадках повноваження розподілені між Президентом України та органами державної влади. Так, відповідно до Конституції України з метою забезпечення громадської безпеки Президент України має право вводити на території України або в окремій її місцевості режим воєнного стану, надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації. Проте дане рішення в обов'язковому порядку має бути затверджено рішенням Верховної Ради України¹. Ця норма має суттєве значення, оскільки в ній підкреслюється необхідність взаємодії Верховної Ради України із Президентом при запровадженні надзвичайного адміністративно-правового режиму, під час дії якого в межах міжнародного та національного законодавства відбувається вимушене тимчасове обмеження прав і свобод людини і громадянина. Це має суттєве значення з точки зору реалізації принципів правової держави, а саме наявності системи стримувань та противаг.

¹ Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами та доповненнями).

Розглядаючи повноваження Президента України у сфері забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, їх можна класифікувати залежно від об'єкта діяльності на такі групи: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки; забезпечення основних прав і свобод громадян; керівництво зовнішньополітичною діяльністю; формування персонального складу органів влади (кадрова)¹. Проаналізуємо наведену класифікацію більш детально у порядку наукової дискусії.

Аналізуючи групу повноважень у сфері забезпечення державного суверенітету та національної безпеки країни, варто зазначити, що ці повноваження мають найбільший обсяг і є найбільш важливими для забезпечення безпеки держави та благополуччя населення. До цієї групи повноважень належать такі.

1. Забезпечення державної незалежності, національної безпеки та суверенітету держави. Забезпечення даного напрямку діяльності Голови держави є одним із найважливіших його завдань. Зазначимо, що якісна реалізація цього напрямку залежить від ефективної діяльності правоохоронних органів, військових формувань держави, які очолює Президент України.

2. Звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Цікаво відзначити, що під час реалізації даного заходу Президент України висвітлює питання про стан оточуючого середовища, природної та техногенної безпеки, про вжиті заходи щодо забезпечення громадської безпеки під час виникнення надзвичайних ситуацій, а також про певні кроки щодо поліпшення її забезпечення.

3. Вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Як було зазначено раніше, забезпечення національної безпеки є одним із головних напрямів діяльності Голови держави і як форма реалізації даного напрямку передбачено право Президента України на оголошення стану війни. Крім того, Конституція України передбачає право Президента використовувати Збройні Сили України та інші військові формування лише

¹ Денисюк С. Ф. Громадській контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – С. 218.

з метою забезпечення національної безпеки держави, а отже, і забезпечення громадської безпеки у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

4. Приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Порядок проведення мобілізації України регулюється Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»¹, який встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів. Правовою підставою введення воєнного стану є Закон України «Про правовий режим воєнного стану»². Цей Закон визначає зміст правового режиму воєнного стану, а саме порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану.

Зазначимо, що дане право можливо реалізувати лише за наявності певних умов, а саме: наявності реальної загрози нападу на Україну або небезпеки державній незалежності України. Рішення про введення мобілізації або введення режиму воєнного стану має бути затверджене Верховною Радою України.

5. Приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Президент України як гарант забезпечення безпеки громадян повинен вживати всіх заходів для досягнення цієї мети. Режим надзвичайного стану та режим зони надзвичайної екологічної ситуації є одним із засобів, що може бути безпосередньо застосований з метою забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення над-

¹ Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 410 (зі змінами та доповненнями).

² Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06.04.2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224 (із змінами та доповненнями).

звичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру. Основною метою даних режимів 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. Дані режими є виключним засобом, адже його застосування супроводжується значними обмеженнями прав і свобод фізичних і юридичних осіб, що у звичайних умовах є недопустимим.

Проте варто зазначити, що у зв'язку зі становленням України як правової держави повноваження Президента України у даній сфері щоразу зменшуються. Так, наприклад, аналіз Закону України «Про надзвичайний стан» у редакції від 1992 р. (дія скасована) та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹ свідчить про тенденцію звуження повноважень Президента України в умовах дії режиму надзвичайного стану. Так, Закон України «Про надзвичайний стан» у редакції від 26 червня 1992 р. передбачав право Голови держави зупиняти на час дії режиму надзвичайного стану будь-яке рішення органів місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на території, де був введений режим надзвичайного стану, а самі ці органи могли бути поставлені у пряму підпорядкованість Президенту України. Крім того, у разі неналежної реалізації заходів щодо ліквідації надзвичайної ситуації, виникнення якої зумовило введення режиму надзвичайного стану, Президент міг зупинити їх діяльність. Таким чином, Закон передбачав на час дії режиму надзвичайного стану запроваджувати так званий інститут прямого президентського правління. Між іншим, чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»² таких широких повноважень глави держави вже не передбачає, що підтверджує думку про зменшення повноважень Президента України щодо забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях.

¹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176 (із змінами та доповненнями).

² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176 (із змінами та доповненнями).

До другої групи належать повноваження щодо забезпечення основних прав і свобод громадян. Попередній аналіз свідчить, що їх більшу частину можна віднести до змісту даної групи. Так, наприклад, однією з цілей введення режиму воєнного стану, режиму надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації є нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства. Таким чином, усі ці дії спрямовані на забезпечення або відновлення прав і свобод людини і громадянина.

Третя група повноважень складає керівництво зовнішньополітичною діяльністю. Президент України здійснює представлення держави в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Так, у межах реалізації даного повноваження Президентом України було укладено міжнародні договори з країнами Європи, щодо надання необхідної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, внутрішніх збройних конфліктів та терористичних актів. Реалізація зовнішніх повноважень безпосередньо не має відношення до захисту населення від надзвичайних ситуацій, що створюють загрозу для об'єктів громадської безпеки, проте їх реалізація має суттєве юридичне значення для всієї держави в цілому.

Останню групу складають повноваження щодо формування персонального складу органів влади (кадрова). Не вдаючись у детальний аналіз порядку формування органів виконавчої влади, зазначимо, що відповідно до чинного законодавства, за умов виникнення надзвичайних ситуацій, що зумовлюють введення режиму воєнного стану або режиму надзвичайного стану, за рішенням Президента України може бути створений тимчасовий орган управління — оперативний штаб, до складу якого входять представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, що беруть участь у ліквідації надзвичайної ситуації. Президент України, реалізуючи свої повноваження у сфері кадрової політики, призначає керівника оперативного штабу — коменданта території дії режиму.

Автором вже неодноразово в працях¹ зверталась увага на невизначеність у законодавстві критеріїв призначення даної посадової особи

¹ Басов А. В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану : монографія / А. В. Басов. – Сімферополь, 2010. – С. 110–113.

та визначеність правового статусу оперативного штабу. При цьому слід зауважити про доцільність внесення змін до законодавства (закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації») у пункті визначення тимчасового органу управління, а саме замість оперативного штабу доцільно створювати комендатуру території дії режиму. Така пропозиція ґрунтується на наявних межах компетенції оперативного штабу, адже такий орган, як правило, створюється не як самостійний орган управління, а як складова частина будь-якого органу. Визначення тимчасовим органом управління дозволить у законодавстві визначити її структуру, права, обов'язки тощо.

Визначивши повноваження Президента України у сфері забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, можна зробити висновок, що даний суб'єкт має ключове місце у цій сфері його діяльності, адже саме він має необхідні важелі впливу для забезпечення стабільності та безпеки в державі.

Аналіз повноважень Президента України у сфері забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях дозволяє їх класифікувати залежно від об'єкта діяльності на такі групи: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки; забезпечення основних прав і свобод громадян; керівництво зовнішньополітичною діяльністю; формування персонального складу органів влади (кадрова).

Басов А. Полномочия Президента Украины как гаранта обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций

В статье осуществлен анализ научных работ и нормативно-правовых актов относительно определения полномочий Президента Украины в сфере обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях, также приводится их классификация.

Ключевые слова: общественная безопасность, Президент Украины, чрезвычайная ситуация.

Basov A. Powers of the president of Ukraine, as a guarantor of human rights and freedoms and Citizens in the conditions of Emergencies

The article made an analysis of scientific papers and regulations regarding the definition of office of President of Ukraine in the sphere of public safety in emergencies. It also provides their classification.

Keywords: public safety, the President of Ukraine, an emergency of situation.