

РОЗДІЛ 12. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ НАУКИ

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.4.50>

НАДЗВИЧАЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РИЗИКИ

Васильченко О.П.,
*доктор юридичних наук, професор,
директор Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-4464-3708*

Васильченко О.П. Надзвичайні повноваження глави держави: правове регулювання та ризики.

У статті досліджується конституційно-правові засади надзвичайних повноважень глави держави, а також особливості їх регулювання в Україні. Окреслено правову природу, параметри та обмеження таких повноважень. Визначено, процес отримання главою держави надзвичайних повноваження та проаналізовано порядок їх використання на практиці.

Підкреслено, що надзвичайні повноваження дозволяють главі держави здійснювати повноваження за межами звичайних конституційних і правових меж, зокрема, коли має місце надзвичайна ситуація: війна, пандемія, стихійні лиха тощо. Такі повноваження сприяють урядам належним чином та в демократичний спосіб реагувати на загрози. Крім того, вони є важливими для захисту населення, хоча ризик дисбалансу у владній ієрархії, обмеження прав і свобод людини є ризиком, що потенційно впливає на зловживання владою. Проведено порівняльний аналіз щодо підходів інших країн до надзвичайних повноважень, зокрема, в статті розглядається досвід Сполучених Штатів Америки. Цей приклад розкриває сутність американської традиції в реалізації надзвичайних повноважень президентом, роль Конгресу в нагляді за такими повноваженнями, а також судовий контроль за діями виконавчої влади в кризових ситуаціях.

Ризики використання надзвичайних повноважень також є важливою частиною дослідження в контексті України, адже включають в себе питання функціонування системи стримувань і противаг. Окремо розглянуто пропозиції щодо змін, які можуть підвищити легітимність і підвітність надзвичайних повноважень президента. Аналіз міжнародного досвіду дозволяє запропонувати практичні заходи для посилення парламентського контролю та залучення інститутів громадянського суспільства до процесу прийняття рішень у випадках надзвичайного або воєнного стану.

В якості висновку пропонується загальна теза про те, що надзвичайні повноваження повинні використовуватися у виняткових випадках, протягом обмеженого періоду та за наявності демократичного контролю для уникнення ризику зловживання владою.

Ключові слова: надзвичайні повноваження, глава держави, президент, виконавча влада, система стримувань і противаг, імпічмент.

Vasylchenko O.P. Extraordinary powers of the head of state: legal regulation and risks.

The article explores the constitutional and legal foundations of the head of state's emergency powers and how Ukraine regulates them. It explains the legal nature, parameters, and limitations of these powers. The article also describes how the head of state obtains emergency powers and analyzes how they are used in practice.

It emphasizes that the head of state can exercise powers beyond ordinary constitutional and legal boundaries during emergencies such as war, pandemics, natural disasters, and more. These powers help governments respond to threats appropriately and democratically. However, they also carry risks, including power imbalances and restrictions on human rights and freedoms, which could lead to power abuse.

The article compares how different countries approach emergency powers, focusing on the experience of the United States. This example illustrates the American tradition of presidential emergency powers, the role of Congress in overseeing these powers, and how the judiciary reviews executive actions during crises.

The article also examines the risks of using emergency powers in Ukraine, particularly concerning the system of checks and balances. It explores proposals for changes that could enhance the legitimacy and accountability of presidential emergency powers. By analyzing international experiences, the article suggests practical measures to strengthen parliamentary oversight and involve civil society institutions in decision-making during states of emergency or martial law.

The article concludes that the head of state should use emergency powers only in exceptional cases, for a limited period, and with democratic control to prevent power abuse.

Key words: emergency powers, head of the state, president, executive powers, checks and balances, impeachment.

Постановка проблеми. Надзвичайні повноваження глави держави є важливим інструментом для врегулювання у демократичний спосіб кризових ситуацій. Як відомо, війна, пандемія, стихійне лихо – це екстраординарна ситуація, яка перед урядом держав ставить питання про необхідність належним чином реагувати на загрози та приймати оперативні рішення.

Слід відзначити, що надзвичайні повноваження президента завжди пов'язані із ризиками концентрації влади в руках однієї особи, що своєю чергою може призводити до порушення прав людини. Тому, враховуючи актуальність цієї проблематики, необхідним є дослідження окремих аспектів правового регулювання надзвичайних повноважень глави держави та визначення ризиків, які потенційно виникають у зв'язку з їх реалізацією.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання щодо статусу президента були предметом дослідження низки українських науковців, які розглядали інститут глави держави в системі поділу влади, його взаємодії з іншими гілками влади та застосування заходів конституційно-правової відповідальності. Зокрема, у працях Ю. Барабаша, Л. Наливайко, Н. Плахотнюк, О. Скрипнюка, В. Сухоноса, Ю. Тодики, В. Шаповала та інших дослідників висвітлювалися питання функціонування інституту президента в різних формах правління та аналізувався механізм парламентського контролю щодо глави держави. Водночас, окремого аналізу потребує дослідження статусу президента під час екстраординарних ситуацій, за яких гостро стоїть питання забезпечення національної безпеки, добробуту громадян та демократичного розвитку держави.

Метою цієї статті є дослідження правового регулювання надзвичайних повноважень глави держави та аналіз ризиків, які потенційно виникають у зв'язку з їх застосуванням.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайні повноваження, які, як відомо з англійського терміну «emergency powers», в широкому сенсі означають повноваження, надані окремим особам у виконавчій владі діяти поза традиційними межами своїх повноважень з метою реагування на небезпеку, яку не можна усунути за допомогою звичних каналів узгодження.

Стаття 102 Конституції України визначає особливі повноваження Президента України як глави держави, що виступає від її імені та є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, а також прав і свобод людини і громадянина. Втім більш детально обсяг повноважень глави держави регламентується статтею 106 Конституції. В контексті аналізу надзвичайних повноважень президента, основної уваги потребують наступні повноваження: (1) виконання функцій Верховного Головнокомандувача Збройними Силами України та здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави (пункт 17 частини першої статті 106 Конституції України); (2) внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України (пункт 19 частини першої статті 106 Конституції України); (3) прийняття відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20 частини першої статті 106 Конституції України); (4) прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зон надзвичайної екологічної ситуації (пункт 21 частини першої статті 106 Конституції України) [1].

Разом з цим, окремі питання щодо врегулювання порядку введення та дії режиму надзвичайного стану, включаючи обмеження прав і свобод громадян, визначено Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Відповідно до статті 5 згаданого Закону, надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України [2].

Зважаючи на те, що надзвичайний та воєнний стан є різними правовими режимами, що застосовуються в Україні для реагування на надзвичайні ситуації та загрози, їх відмінності регулюються різними законодавчими актами. Так, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон) у статті 5 зазначається, що у разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону [3]. Однак, Законом прямо не визначено строк, тому можна резюмувати те, що указ має бути затверджено парламентом протягом 48 годин, враховуючи необхідність зібрання Верховної Ради України на засідання у дводенний строк (частина четверта статті 5 Закону).

Окрім цього, аналіз положень Закону свідчить про те, що глава держави також координує діяльність військового командування, приймає рішення про створення військових адміністрацій, що наділяються повноваженнями для забезпечення порядку та оборони у регіонах, де введено воєнний стан, а також здійснює контроль за виконанням заходів правового режиму воєнного стану.

Найбільш примітними в цьому контексті є положення статті 10 Закону, які унеможливають припинення повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших критично важливих органів, функціонування котрих забезпечує належне державне управління протягом особливого правового режиму. Застосований принцип неприпустимості припинення повноважень ключових органів державної влади спрямований на забезпечення інституційної стабільності та безперервності роботи основних органів влади та функціонування державного апарату, незважаючи на загрози національній безпеці.

Проте на практиці реалізація цієї норми також може бути вразливою до зловживань та створення додаткових ризиків. Так, у період воєнного стану значно зростає роль виконавчої влади та глави держави, який також активно починає використовувати межі компетенції Верховного Головнокомандувача, що може призводити до концентрації влади в руках однієї посадової особи, політичної сили або цілої гілки влади. Вказане спричиняє ситуацію, яка загрожує ефективності механізму стримувань і противаг, що є сучасною основою демократичного ладу в державі. Окрім цього, відповідні положення можуть сприяти зменшенню реального впливу парламентської та судової гілок влади на державні процеси, а тому більшої актуальності набуватимуть питання політичної конфронтації. Незважаючи на очевидні ризики неузгодженості дій влади, варто зазначити, що ситуація, в якій виникає небезпека для ухвалення життєво необхідних рішень, є прямим свідченням нехтування державними інтересами, а це послаблює довіру до державних інституцій.

Також в умовах воєнного стану, коли діють певні обмеження прав і свобод громадян (заборона демонстрацій та мітингів, встановлення комендантської години тощо), контроль з боку суспільства над діяльністю органів влади значно ускладнюється. Як наслідок, при виникненні сприятливих умов для корупційних зловживань, зростатимуть ризики використання необмежених владних повноважень у корисливих цілях. За таких обставин, більшість рішень має прийматись оперативно та у стислі терміни, зростає й небезпека ігнорування демократичних процедур з боку представників влади. Наприклад, може спостерігатись зменшення ролі парламенту в ухваленні ключових рішень (низка з яких ухвалюється Радою національної безпеки і оборони, очолюваною президентом), зменшення ролі законодавчого органу в контексті контролю за діяльністю виконавчої влади, а також мінімізація участі громадськості в управлінні державними справами.

Окремим моментом, який прямо не передбачений законодавством, але впливає з його приписів, є неможливість усунення президента з поста у порядку імпичменту під час воєнного стану. З одного боку, логіка законодавця є зрозумілою та правильною, адже у період воєнного стану держава перебуває у кризовій ситуації, коли найбільш критичним питанням вбачається збереження безперервності роботи ключових органів державної влади. Стабільність державного апарату, в якому лідерську позицію займає президент, є питанням національної безпеки та обороноздатності

держави, а тому проведення процедури імпічменту в цей час послабить управління державою в умовах реальної зовнішньої агресії.

Також будь-яка спроба реалізувати процедуру імпічменту може бути використана суто як інструмент політичної боротьби, що нерідко стає тактикою ворога для відволікання ресурсів та уваги від розв'язання воєнних завдань.

З іншого боку, неможливість забезпечення проведення процедури імпічменту протягом особливого періоду воєнного стану створює прогалину в ухваленні президентом рішень, які виходять за межі його конституційних повноважень. Абсолютна відсутність можливості застосувати імпічмент як захід конституційно-правової відповідальності глави держави може надавати останньому широку дискрецію, що не може бути обмежена шляхом його притягнення до відповідальності за порушення закону.

У разі, коли рішення президента викликають у громадськості сумнів щодо їх легітимності, суспільство ризикує сприймати дії глави держави як такі, що порушують їх права та підривають довіру до влади загалом. Для того, щоб забезпечити продовжувану дію механізмів, передбачених системою стримувань і противаг навіть під час воєнного стану, необхідно детально проаналізувати чинне законодавство та спробувати напрацювати нормативні зміни, які в майбутньому можуть перейти із доктринального у законодавчий вимір.

Зокрема, зміни можуть стосуватись посилення ролі парламенту, Конституційного Суду України та інститутів громадянського суспільства, аби якомога краще передбачити розгалужену систему погоджень найважливіших рішень у критичний для держави час.

При цьому недосконале нормативно-правове регулювання правовідносин, які виникають між суб'єктами владних повноважень та громадянами у період дії воєнного стану є цілком зрозумілими, враховуючи абстрактний характер положень до реальної необхідності введення воєнного стану. Це означає, що не всі правовідносини можуть бути врегульовані таким чином, щоб бути дієвими на практиці. Разом з тим, практика є необхідним елементом і точкою зростання на шляху до удосконалення законодавчої бази, що виступає загальним орієнтиром для формування правової традиції в державі.

Для більш об'єктивного аналізу варто звернутись до прикладів західних країн в контексті практики регламентації надзвичайних повноважень президента. Одним із найбільш вдалих прикладів регулювання цього питання вважається досвід Сполучених Штатів Америки, завдяки Сенатору Френку Черчу, який відстоює доктрину про систему стримувань і противаг Конгресу США. Так, у 1973 році Сенат доручив невеликому тимчасовому комітету – Спеціальний комітет із припинення національного надзвичайного стану (у 1974 році перейменованій на Спеціальний комітет з надзвичайних ситуацій у національних ситуаціях і делегованих надзвичайних повноважень) – завдання щодо розслідування застарілих надзвичайних повноважень, наданих президентам Конгресом за попередні півстоліття. Результати, здобуті в межах виконання поставленого завдання, переконали Конгрес ухвалити Національний закон про надзвичайні ситуації 1976 року (з англійської мови «National Emergencies Act (1976)»).

Розслідування комітету виявило, що законодавча гілка влади рідко обмежувала надзвичайні повноваження президентів. Судова гілка влади, навпаки, час від часу обмежувала ці повноваження. Вичерпне дослідження комітету, а також кілька гучних розслідувань Конгресу, переконали парламентську більшість у тому, що настав час відновити систему стримувань і противаг. Ухвалений у 1976 році закон вимагає, щоб президент публічно оголошував причини надзвичайного стану і періодично інформував Конгрес про будь-які витрати, пов'язані з надзвичайним станом. Крім того, Конституція США прямо не надає президенту додаткових воєнних повноважень або інших повноважень під час надзвичайного стану [4].

На думку різних американських дослідників, надзвичайний стан є важливим інструментом для вирішення раптових і непередбачуваних подій, які потребують негайного, рішучого реагування. Конституційна система США дозволяє президенту тимчасово використовувати певні повноваження (понад 130 спеціальних повноважень), попередньо затверджені Конгресом оголошення надзвичайного стану. З огляду на такі широкі повноваження виконавчої влади, надзвичайні ситуації національного масштабу можуть бути досить небезпечними в демократичній системі. Якщо вони не підлягають контролю та підвітності, такі повноваження можуть бути використані для обходу рішень Конгресу або порушення конституційних прав [5].

Водночас, Джеймс П. Піффінер відзначає, що за останні два століття співвідношення сил у політиці в частині національної безпеки змістилося в бік виконавчої влади з причин, що природна

перевага виконавчої влади – це здатність виконавчої влади діяти рішуче та активно. Аналізуючи концепцію сильної виконавчої влади, як її обґрунтував А. Гамільтон у «Федералісті», Пфіфнер погоджується, що єдиний і сильний виконавчий орган на чолі з президентом сприяє ефективному врегулюванню кризових ситуацій в державі. Разом з цим сильна законодавча влада повинна залишатись підзвітною, щоб запобігти зловживанням, що вкотре підкреслює важливість належного функціонування системи стримувань і противаг для забезпечення цієї підзвітності. І хоча американська модель здається більш досконалою з точки зору застосованої конструкції щодо надання президенту більшої компетенції, вчений також пропонує удосконалити положення законодавства США. Важливим є встановлення чітких меж для президентських повноважень протягом дії надзвичайного або воєнного станів, щоб забезпечити баланс між ефективністю державного управління та захистом демократичних цінностей [6, с. 5117].

Висновки та перспективи. Зважаючи на викладені ризики щодо надання президенту надзвичайних повноважень під час особливих правових режимів, можна запропонувати наступне.

По-перше, чинне законодавство України потребує модернізації щодо механізмів взаємодії між різними гілками влади в умовах воєнного стану, з метою зниження небезпеки політичних конфронтацій та нестабільності.

По-друге, розширення ролі національного законодавчого органу з метою зміцнення парламентського контролю надає необхідних повноважень задля здійснення оцінки рішень, ухвалених президентом чи урядом під час дії правового режиму воєнного стану.

По-третє, також важливим є аналіз питання посилення ролі судової гілки влади за дотриманням конституційних прав людини і громадянина, а також розширення можливостей громадськості щодо здійснення моніторингу діяльності органів державної влади та окремих посадових осіб в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р.
2. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III: станом на 18 трав. 2024 р.
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII: станом на 27 лип. 2024 р.
4. U.S. Senate: Reasserting Checks and Balances: The National Emergencies Act of 1976. *U.S. Senate*. URL: <https://www.senate.gov/artandhistory/senate-stories/reasserting-checks-and-balances.htm> (дата звернення: 01.12.2024).
5. Presidential emergency powers, explained. *Protect Democracy*. URL: <https://protectdemocracy.org/work/presidential-emergency-powers-explained/>(дата звернення: 01.12.2024).
6. James P. Pfiffner. Federalist No. 70: Is the President Too Powerful? *Public Administration Review*. 2011. Special Issue. URL: https://pfiffner.gmu.edu/wp-content/uploads/2011/10/Pfiffner_Federalist_70_PAR_2011.pdf (дата звернення: 01.12.2024).