

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДА КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

Набока И. В.

Метод контроля в деятельности постоянных комиссий местных советов является необходимым условием эффективного разрешения вопросов местного значения. Он заключается в совокупности способов и приемов проверки исполнения решений и рекомендаций этих комиссий и в определении путей устранения выявленных недостатков. Организация контроля за исполнением таких рекомендаций, внедрением их в практику работы подконтрольных объектов, к сожалению, сегодня является довольно слабой и бессистемной. Для устранения названных фактов необходимо совершенствование организационной системы внешнего контроля.

Ключевые слова: постоянные комиссии, местные советы, органы местного самоуправления, метод контроля, проверка.

USING THE METHOD OF CONTROL IN ACTIVITY OF PERMANENT COMMISSIONS OF LOCAL COUNCILS

Naboka I. V.

A method of control in activity of permanent commissions of local councils is a necessary pre-condition of effective decision of questions of local value. It consists in the aggregate of methods and means of verification of implementation of decisions and recommendations of these commissions and in the decision of ways of removal of failings. Organization of control of implementation of recommendations, introduction of them in practice of work of sub-control objects today, unfortunately, is weak enough and unsystematic. For the removal of these facts adjusting of the organizational external checking system is necessary.

Key words: permanent commissions, local councils, bodies of local self government, method of activity, inspection.

Надійшла до редакції 30.11.2011 р.

УДК 342.95 «36»

С. А. Трофімов,
канд. юрид. наук
Кримський юридичний інститут
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються проблеми застосування такої умови введення надзвичайного стану, як здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення, і пропонуються шляхи їх урегулювання.

Ключові слова: протидія тероризму, терористична діяльність, правовий режим надзвичайного стану, терористичний акт, важливий об'єкт життєзабезпечення, антитерористична діяльність.

Правовий режим виступає специфічним порядком діяльності уповноважених суб'єктів у різних сферах. Він установлюється на законодавчому й підзаконному рівнях з метою запровадження додаткових заходів задля підтримання належного рівня суспільного й державного стану. Такі режими спеціально призначені для відвернення можливих негативних наслідків і якомога швидшої нормалізації суспільних правовідносин.

Окремими питаннями розвитку й вирішення кризових ситуацій у своїх наукових дослідженнях займалися О. М. Бандурка, В. В. Бєлєвцева, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, С. О. Кузнichenko, В. А. Ліпкан, С. С. Маїлян, В. В. Майоров, В. Я. Настюк, В. Б. Рушайло, Х. П. Ярмакі та інші вітчизняні й зарубіжні науковці. Але на розгляді проблемних аспектів умов введення правового режиму надзвичайного стану, вбачається, необхідно зупинитися більш детально.

У рамках даної публікації проаналізуємо проблему застосування такої умови введення надзвичайного стану, як здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення, і запропонуємо шляхи її врегулювання.

Зазначимо, що ефективність адміністративно-правових режимів відбивається у їх змістовному навантаженні. Характерними ознаками останніх В. Б. Рушайло називає: а) визначену спеціальними нормами поведінку насамперед посадових, а також фізичних і юридичних осіб; б) вимушену детальну регламентацію діяльності державних органів і громадських об'єднань; в) введення правил додаткових або вилучення окремих із загальнообов'язкових правових норм; г) установлення особливого контролю за належним додержанням правопорядку у сфері дії особливого режиму і вжиття деяких обмежувальних заходів [Див.: 8, с. 21; 9, с. 39].

Названі ознаки адміністративно-правових режимів у комплексі дозволяють установлювати дійові перешкоди на шляху провідників терористичної діяльності. З огляду на це ми підтримуємо позицію

В. В. Ласточкіна стосовно того, що основне призначення адміністративно-правових режимів – попередження або ж ускладнення злочинної та іншої протиправної діяльності в царині забезпечення державної й суспільної безпеки [1, с.56].

Адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані за різними ознаками, як-от за ступенем належності до за-

безпечення національної безпеки, територією запровадження, об'єктом, предметом тощо. На нашу думку, достатньо аргументованою можна назвати позицію В. Б. Рушайла, що найвагоміше теоретичне і практичне значення має класифікація адміністративно-правових режимів саме за ступенем належності до забезпечення національної безпеки. За цим критерієм учений поділяє означені режими на 3 групи: а) які спеціально спрямовані на забезпечення інтересів національної безпеки держави (адміністративно-правовий режим захисту державної таємниці, прикордонний, в'їзду й виїзду з держави) [8, с. 39]; б) які вводяться переважно для забезпечення суспільної безпеки (режими ліцензійно-дозвільної й паспортно-візової систем, санітарний, митний); в) комплексні, що мають за мету підтримання обороноздатності країни, суспільної безпеки й безпеки громадян в умовах настання надзвичайних ситуацій. Вони змінюють правовий статус суб'єктів території, на яку поширюється дія режиму, систему органів, що здійснюють управління на такій території, вживають заходи для врегулювання суспільних відносин при різних неординарних ситуаціях) [8, с. 40, 41].

Варто визнати, що комплексні адміністративно-правові режими вже були предметом

критичного аналізу з боку вітчизняних і зарубіжних правознавців, зокрема, В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, А. В. Басова, Д. М. Бахраха, В. В. Белевцевої, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. В. Ласточкина, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, С. О. Кузніченка, С. С. Маїляна, В. Я. Настюка, В. Б. Рушайла, М. М. Тищенко, С. Д. Хазанова та ін.

Одним з комплексних режимів, спеціально призначених для попередження, запобігання і припинення терористичної діяльності, є режим району проведення антитерористичної операції. Чимало дослідників відносять Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р., № 638-IV [3; 2003. – № 16. – Ст. 697.] виключно до кримінально-правової сфери у зв'язку з тим, що розглядають тероризм як кримінально-правову категорію. Але якщо проаналізувати зміст цього Закону, можна дійти висновку, що він містить переважно норми адміністративно-правового характеру, оскільки спрямований на регламентацію звичайних елементів адміністративно-правових режимів (у даному випадку режиму протидії тероризму), а саме: (а) його призначення; (б) загальних і спеціальних повноважень суб'єктів режимної організації; (в) систему безпосередніх виконавців режиму і їх

статус; (г) порядок фінансування відповідних затрат на проведення режимних заходів та ін.

У вітчизняному законодавстві адміністративно-правовий режим надзвичайного стану врегульований недостатньо чітко, що в разі необхідності його введення, безумовно, може потягти за собою багато неоднозначних за своїм вирішенням ситуацій. Візьмемо за приклад ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. № 1550-III [7; 2000. – № 15. – Ст. 588.], у якій однією з умов встановлення вказаного режиму є здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей або руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення. За такої конструкції умови введення надзвичайного стану вимагають пояснення якісні ознаки – масовість терористичного акту й особлива важливість об'єктів життєзабезпечення. Розглянемо їх детальніше.

Тлумачні словники пропонують приблизно однакове трактування змісту терміна «масовий» – здійснюваний великою чисельністю людей або поширюваний на багатьох (на безліч) [Див.: 2, с. 344; 10, с. 431]. У свою чергу термін «безліч» означає невизначену, велику кількість чого-небудь [Див.: 2, с. 360; 10,

с. 454]. Із цього можна зробити висновок про неможливість проведення тієї межі, за якої терористичний акт набуває ознаки масовості.

Наголосимо, також, що чіткого переліку особливо важливих об'єктів життєзабезпечення в українському законодавстві не існує. Умовно його можна визначити теоретично, користуючись кількома нормативними актами. Так, відповідно до п. 4.1 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України» від 25 листопада 2003 р., № 1430 [6; 2004. – № 28. – Том 1. – Ст. 1916.] до категорії особливо важливих об'єктів належать: (1) об'єкти життєзабезпечення населених пунктів; (2) фабрики й центральні сховища грошових знаків і цінних паперів; (3) об'єкти Державного комітету з телебачення й радіомовлення; (4) державні центральні статистичні управління; (5) сховища державних архівів; (6) особливо важливі приміщення, де зберігаються:

– грошові кошти незалежно від дозволеного залишку їх зберігання (поштові відділення й вузли зв'язку, виплатні каси підприємств, організацій та установ, головні об'єднані каси торговельних підприємств, обмінні пункти валют тощо);

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

– зброя, боєприпаси (стрілецькі тири, кімнати зберігання зброї деяких підприємств і закладів освіти, стрілецькі стенди, магазини з реалізації мисливської та спортивної зброї, майстерні з ремонту зброї та ін.);

– наркотичні і психотропні речовини, прекурсори, отрути (бази аптекоуправлінь, аптеки, склади мобрезерву, наукові, медичні та інші установи, в практиці яких використовуються ці речовини);

– дорогоцінні метали й каміння, ювелірні вироби з них (ювелірні заводи й майстерні, магазини, ломбарди, бази, склади, сховища підприємств, установ та організацій, що застосовують у своїй діяльності дорогоцінні метали й каміння, пункти закупівлі металів і каміння тощо);

– історичні й культурні цінності державного значення (музеї, картинні галереї, фондосховища музеїв, наукові бібліотеки та ін.);

– вибухові та радіоактивні речовини й матеріали;

– бази і склади зберігання цінностей на суму понад 100 тис. мінімальних зарплат;

(7) інші об'єкти державного значення.

Підкреслимо, що в наведеному переліку особливо важливих об'єктів лише в назві одного з них присутнє слово «життєзабезпечення» – «об'єкти життєзабезпечення населених пунктів».

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 28 травня 2008 р., № 493 [5; 2008. – № 39. – Ст. 1292.] до об'єктів інфраструктури життєзабезпечення населення й населених пунктів віднесено об'єкти енерго-, тепло-, газо-, водо- та інші види постачання. Як бачимо, наявний перелік не є вичерпним, що дає змогу виділити ще декілька його видів, приміром, інформаційне постачання (об'єкти поштового чи Інтернет-зв'язку, теле- й радіомовлення). Виокремлення об'єктів інформаційного постачання як складників інфраструктури життєзабезпечення є можливим з огляду на п.3 Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, що були затверджені наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 22 квітня 2003 р., № 119 [4; 2003. – № 31. – Ст. 1635.].

У вітчизняному законодавстві названі акти належать до тих, що дають можливість роз-

міркувати над позицією законодавця щодо ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Але, проаналізувавши законодавство, доходимо висновку, що в ньому такого переліку об'єктів, який включав би поняття «особливо важливі об'єкти життєзабезпечення», бракує. Як уже вказувалось, у правовій українській нормативній базі можна зустріти категорії «об'єкти інфраструктури життєзабезпечення населення та населених пунктів» і «об'єкти життєзабезпечення населених пунктів». Отже, застосувати на практиці таку умову введення режиму надзвичайного стану, як здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення, неможливо через брак переліку таких об'єктів. До того ж, припинення нормального функціонування будь-якого об'єкта життєзабезпечення населення протягом певної тривалості часу створює умови для настання відповідних кризових умов життєдіяльності.

Нагадаємо, що необхідною теоретичною вимогою до законодавчої техніки є чіткість і зрозумілість норм права, недопустимість неоднозначного розуміння їх змісту. З огляду на вищевикладене вважаємо що існує потреба внесення змін до

Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», що пояснюється необхідністю тлумачення змісту положення щодо умови введення режиму надзвичайного стану у випадку здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення.

З нашого погляду, існують принаймні 2 варіанти зміни тексту зазначеного Закону, які дозволять чітко визначитися не тільки з можливістю, а й з нагальною потребою введення такого режиму, а саме:

1. Наприкінці тексту ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» варто навести примітку, де зазначити, які саме терористичні акти можна вважати масовими (приміром, за кількістю суб'єктів терористичної діяльності чи потенціальних жертв від цього акту), а також перелік особливо важливих об'єктів життєзабезпечення.

2. Із конструкції п. 2 ч. 2 ст. 4 розглядуваного Закону «здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення», виключити слова «масових» та «особливо важливих», виклавши цю норму в такій редакції: «здійснення терористичних актів, що супрово-

джуються загибеллю людей чи руйнуванням об'єктів життєзабезпечення».

Підсумовуючи викладені міркування, зазначимо, що такі зміни, на наше переконання, дозволять усунути деякі проблеми щодо порядку введення правового режиму надзвичайного стану в Україні. Адже існування в законодавстві двозначних понять або

ж брак певної нормативної бази створюють додаткові труднощі на шляху суб'єктів антитерористичної діяльності, які під час кризових ситуацій повинні вирішувати окрім поставлених завдань ще низку складних питань теоретико-правового спрямування, що, безумовно, позначиться на рівні якості й ефективності здійснення антитерористичних заходів.

Список літератури: 1. Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы / В. В. Ласточкин. – М.: Экзамен, 1999. – 98 с. 2. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. акад. наук; Ин-тут рус. яз. им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2006. – 944 с. 3. Офіційний вісник України 4. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: моногр. / В. Б. Рушайло. – М.: Щит-М, 2000. – 264 с. 5. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Рушайло Владимир Борисович. – М., 2004. – 347 с. 6. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Ушаков Д. Н. – М.: Альта-Принт, 2007. – 1239 с.

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

Трофимов С. А.

В статье анализируются проблемы применения такого условия введения чрезвычайного положения, как осуществление массовых террористических актов, сопровождающихся гибелью людей или разрушением особо важных объектов жизнеобеспечения, и предлагаются пути их урегулирования.

Ключевые слова: противодействие терроризму, террористическая деятельность, правовой режим чрезвычайного положения, террористический акт, важный объект жизнеобеспечения, антитеррористическая деятельность.

PROBLEMS OF APPLICATION OF TERMS OF INTRODUCTION OF THE LEGAL MODE OF EXTRAORDINARY POSITION ARE IN UKRAINE

Trofimov S. A.

The problems of application of such condition of introduction of extraordinary position as realization of mass assassinations which are accompanied death of people or destruction of especially important objects of life-support are analysed in the article, and also the ways of their settlement are offered.

Key words: counteraction terrorism, terrorist activity, extraordinary position, assassination, important object of life-support, counterterrorist activity.

Надійшла до редакції 09.12.2011 р.