

громадського контролю; 3) невизначеність чітких критеріїв успішності складення іспиту, що дає можливості для маніпулювання його результатами.

Отже, потребує перегляду процедура проведення ВККСУ анонімного тестування та кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду судді й, зокрема, щодо підготовки тестових завдань, а також їх апробації з установленням психометричних характеристик. Якщо ВККСУ не вдасться подолати вказані загрози, то досягнення, що уже є, втрачатимуть будь-який сенс, а результати добору суддів за новою процедурою не викликать довіри. Водночас, не можна не визнати того незаперечного факту, що професійний добір не може вважатися кваліфікованим, якщо він не спирається на сучасні уявлення про структуру особистості, на розробку та побудову ідеальної і реальної моделей особи судді, їх зіставлення і виявлення розбіжностей між ними, що дуже важливо при доборі фахівців. У питанні добору суддівських кадрів, необхідно дотримуватися певних європейських і міжнародних стандартів – прозорості, відкритості, недопущення тиску на формування суддівського корпусу з боку державних органів, політичних партій, бізнесових структур.

Література:

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року N 2453-VI // Відомості Верховної Ради України від 22.10.2010 – 2010 р., № 41, /№ 41-42; № 43; № 44-45 /, стор. 1468
2. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30 – Ст. 141
3. Добрим буде чесний суддя. Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/1347>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента 9 грудня 2010 року № 1085/2010. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
5. Закон «О судоустройстве и статусе судей» подлежит корректировке в связи с уточнением процедуры отбора судебных кадров. – Судебно-юридическая газета. – 2011.09.19. – №36
6. Про порядок складення кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту та методіку його оцінювання: Положення ВККСУ від 2 червня 2011 р. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/docu-ments-pp/polojennya-pro-poryadok-skladennya-kandidatami-na-posadu-suddi-kvalifikatsiyogo-ispitu-ta-metodiku-yogo-otsinuvannya>].

УДК 342.9

М.А. Микитюк

к.ю.н.,

старший викладач спецкафедри № 1
Інституту УДО України КНУ ім Т. Шевченка

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Розглянуті аспекти надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні, приведені результати дослідження щодо удосконалення національної моделі цього інституту. Наведені існуючі точки зору щодо розробки концепцій інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Ключові слова: надзвичайний адміністративно-правовий режим, національна безпека, реформування.

Рассмотрены аспекты чрезвычайных административно-правовых режимов в Украине, приведены результаты исследования об усовершенствовании национальной модели этого института. Приведены существующие в науке точки зрения относительно построения концепции института чрезвычайных административно-правовых режимов.

Ключевые слова: чрезвычайный административно-правовой режим, национальная безопасность, реформирование.

The problems administrative-legal regimes in Ukraine are considered, results of sociological research about improvement of national model of this institute are induced. The points of view existing in a science concerning construction of the concept of institute of extreme administrative-legal regimes are carried out.

Key words: extreme administrative-legal regime, national safety, reforming.

Постановка проблеми. Сьогодення Української правової держави характеризується переломним моментом у пріоритетах безпеки особистості та держави в цілому. Соціально-економічний розвиток України

визначає проблему захисту населення від впливу природних катаклізмів, техногенних аварій, соціально-політичних і військових конфліктів, як одну з найважливіших функцій держави, що обумовлює стан національної безпеки.

Характерною особливістю розвитку сучасної доктрини національної безпеки України є розбудова інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. У звичайних умовах життєдіяльності суспільство підтримується за рахунок стабільної політичної, економічної, соціальної ситуації в державі, що дозволяє забезпечувати ефективне реагування державних органів на будь-які небезпечні соціально-негативні явища.

Однак в умовах розвитку світової фінансової кризи та загостреної політичної ситуації в Україні існує реальна загроза створення умов, що сприятимуть зростанню вірогідності виникнення різного роду надзвичайних ситуацій. Це змушує державні структури застосовувати заходи, які обмежують певні конституційні права громадян і юридичних осіб, покладати на них додаткові заборони та обов'язки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих елементів інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів займалися такі вчені, як С.О. Анікієнко, Д.М. Бахрах, С.В. Лебедь, С.С. Маїлян, І.Л. Петрухін, С.В. Пчелінцев, В.Б. Рушайло, О.І. Соловійов, С.Д. Хазанов, В.Е. Хондожко, С.П. Щерба, та українських вчених: О.М. Бандурка, А.В. Басов, Ю.П. Бігяк, М.В. Білоконь, О.Г. Братель, В.В. Говоруха, П.В. Дерев'янка, Ю.В. Дубко, Т.О. Коломоєць, С.В. Ківалов, О.О. Крестьянінов, В.Я. Кастюк, В.А. Ліпкан, А.С. Спаський, А.С. Філіпенко та інші., однак у роботах вказаних авторів відсутнє комплексне дослідження питань реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Метою статті є висвітлення отриманих результатів в ході дослідження проблем, що підтверджують певні напрямки реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу. Різного роду негативні явища, будь-то природні катаклізми, техногенні аварії, соціально-політичні і військові конфлікти, вимагають специфічного нормативного впливу, що є несприятливим для нормальних умов функціонування демократичної держави. Така ситуація пов'язана з руйнуванням системи законодавчого регулювання та не функціонуванням певного кола правових механізмів. Правове регулювання в таких умовах повинно здійснюватися через інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів. Останнім часом цей інститут стає ключовим елементом у правовому забезпеченні національної безпеки розвинених держав світу.

Посилена увага світового співтовариства до інституту надзвичайних режимів розпочалася одразу ж після Другої світової війни. Перші зведені списки підстав для введення надзвичайних режимів складено ще наприкінці 50-х років західногерманськими вченими А. Холманом і Х. Фольцем. У 60-х роках під егідою ООН було проведено дослідження Конституцій 36 країн світу з метою встановлення вичерпного переліку загроз державі, за виникненням яких може бути введений надзвичайний режим. До них належали:

- зовнішня загроза (війна, міжнародний конфлікт, акт зовнішньої агресії, оборона або забезпечення безпеки держави в цілому чи окремої її частини);
- громадянська війна, повстання, підривні дії революційних елементів;
- порушення миру, спокою або публічного порядку;
- загрози конституційному ладу;
- стихійне лихо, аварія, катастрофа;
- порушення життєво-важливих галузей економіки або соціальних служб [1, с. 28-30].

Зазначимо, що Міжнародний Пакт «Про громадянські і політичні права» (1966 р.) визначає перелік прав і свобод, що можуть бути обмежені винятковими випадками. Також, цей Пакт визначає перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені в жодному разі.

У разі запровадження на території держави обмежень прав і свобод, то вона зобов'язана у той же час повідомити про це світове співтовариство (через Генерального секретаря ООН), про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення, а також про термін дії цих обмежень .

Дивлячись на вищенаведене, можна помітити, що побудова чинної Конституції України [2] та законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» [3], «Про правовий режим воєнного стану» [4], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [5] цілком відповідає міжнародним стандартам та спрямована на забезпечення безпеки громадян, їх майна, навколишнього середовища, охорону територіальної цілісності, суверенітету, конституційного ладу держави.

Проте, слід зазначити, що міжнародно-правові акти на відміну від внутрішнього законодавства, яке визначає введення декількох надзвичайних режимів, виділяє лише один, узагальнений надзвичайний режим і під ним розуміють усі види надзвичайних режимів.

Однак, за нашим переконанням, для побудови сучасної Концепції державного інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, є доцільним вирішити ряд завдань таких, як:

- 1) визначення та законодавче закріплення загальноприйнятого поняття надзвичайного правового режиму;
- 2) передбачення процедури переходу одного режиму в інший;

- 3) встановлення мети ведення надзвичайного правового режиму;
- 4) визначення юридичних підстав введення режиму, суб'єктів ведення та, яким саме нормативно-правим актом вводиться режим, чи є необхідність, і саме яким суб'єктом затверджувати акт введення режиму;
- 5) визначення фактичних підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів;
- 6) розробка процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративних режимів;
- 7) визначенням території та часу дії режиму;
- 8) визначення осіб, які мають «режимний імунітет»;
- 9) визначення переліку режимних заходів, характерних кожному виду надзвичайних адміністративно-правових режимів, та обґрунтування доцільності таких заходів;
- 10) визначенням суб'єктів реалізації надзвичайних заходів та розробка міжвідомчої надгалузевої системи управління в надзвичайних умовах;
- 11) перерозподіл владних повноважень в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, між центральними та регіональними органами між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- 12) розробка концепції конституційної відповідальності суб'єктів введення надзвичайних адміністративно-правових режимів за незаконне введення та не введення надзвичайних режимів;
- 13) підвищення готовності державних органів та органів місцевого самоврядування до дій в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів;
- 14) розробка механізму забезпечення прав і свобод громадян в умовах введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, визначення гарантій забезпечення прав та свобод громадян в надзвичайних умовах;
- 15) побудова концептуальних положень щодо міжнародного співробітництва в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Указані завдання вже розглядалися в попередніх наукових працях [7;8;9]. Водночас, з метою доведення гіпотези на практиці, а саме створення єдиної Концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів і сучасної моделі єдиного законодавчого акту, який би в повному обсязі регулював правовідносин в цій сфері, автором було проведено анкетне опитування. Респондентами стали працівники Головного управління МВС України, Головного управління Служби безпеки України, Головного управління МНС України, а також мешканці населених пунктів, в яких вводився режим надзвичайного стану у зв'язку із високопатогенним пташиного грипом 2005 р. Розмір вибірки, потрібної для анкетного опитування, склав 402 особи. Ця кількість була необхідна для того, щоб помилка не була більшою за 10 %, при генеральній сукупності більш, ніж 100 000 одиниць. Анкетуванню передувало експертне опитування та анкетування. Ці методи оптимізували та скоординували питання анкети, виявили її слабкі місця та прогалини. У анкетному опитуванні було задіяно 134 працівники органів внутрішніх справ, 64 – Служби безпеки України, 122 – МНС України, 82 мешканці населених пунктів автономії. Все це дозволяє говорити про достовірність отриманих результатів, їх наукову обґрунтованість.

Анкетування проводилося серед двох груп респондентів. До першої групи (67 %) входили (експерти) представники підрозділів органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, які брали участь у режимних заходах за надзвичайних умов. Другу групу становили представники цивільного населення (33 %). За освітнім рівням респонденти розподілилися так: 69 % з вищою освітою, 15 % – незакінченою вищою освітою, які зараз навчаються у ВНЗ, 16 % – з середньою освітою. Серед них 43 % мають вищу юридичну освіту.

Результати анкетування першої групи виявили, що 77 % респондентів підтримують позицію автора щодо розробки загальноприйнятної дефініції поняття надзвичайного адміністративно-правового режиму та закріплення його на законодавчому рівні. Майже 70 % респондентів указали, що для регулювання інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів потрібен єдиний кодифікований акт. На запитання: «Де саме респонденти отримали знання про особливості введення надзвичайних правових режимів в надзвичайних умовах?», – 29 % відповіли, що отримали відповідні знання під час навчання у відповідному відомчому вищому навчальному закладі, 27 % – на заняттях зі службової підготовки, 16% – шляхом самостійного вивчення спеціальної літератури, 19 % – з інструктажів нарад, що проводилися безпосередньо перед виконанням надзвичайних режимних заходів, 9 % – під час виконання покладених на них завдань.

При з'ясуванні питання про нормативно-правовий акт, яким встановлюється надзвичайний правовий режим, 85 % респондентів указали на Указ Президента України. Щодо характеру обставин, які є підставою введення надзвичайного стану, 69 % респондентів зазначили, що вони повинні мати рекомендаційний характер, а 55 % – «обов'язковий». Доцільним є доповнення класифікації надзвичайних ситуацій за рівнями, категоріями (найвищий рівні та міждержавний), 77 % опитаних відповіли, що вони повинні бути враховані під час визначення надзвичайних ситуацій, і лише 15 % – не підтримали цю позицію. Більша частина респондентів 71 % вважають доцільним закріплення положення в Конституції України щодо негайного інформування Верховної Ради України Президентом держави у разі введення надзвичайного правового режиму. Водночас 79 % підтримують внесення доповнення до надзвичайного законодавства щодо інформування про факт введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

На запитання: «Чи відповідає, на Ваш погляд, існуюча процедура введення, продовження та скасування надзвичайних правових режимів сьогодні?», – 51 % учасників опитування «ні», а лише 21 % – «так», 28 % – не визначилися. Разом з тим, при з'ясуванні думки респондентів щодо території введення надзвичайних правових режимів 59 % респондентів погодилися із запропонованою думкою, що надзвичайні правові режими можуть вводитися, як на всій території України, так і в окремих її регіонах. Майже 82 % анкетованих указали, що це підвищить оперативність та ефективність виконання покладених на них завдань у надзвичайних умовах.

Обґрунтовуючи визначення чіткого переліку осіб, на яких не поширюється дія надзвичайних правових режимів, у єдиному кодифікованому акті, більшість респондентів (82 %) підтримала цю позицію. Доцільність же заборони проведення виборів до органів державної влади в умовах введення правового режиму надзвичайного або воєнного стану підтримали 71 % респондентів, 21 % відповіли «ні», і 7 % – не дали відповіді.

69 % респондентів погодилися з позицією щодо закріплення окремого положення в Кодексі України про адміністративні правопорушення, спрямованого на підвищення адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в умовах дії режиму воєнного стану, надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

Передбачення конституційної відповідальності Президента, у формі імпічменту за необґрунтоване запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму або його не запровадження, вважають доцільним 51 % респондентів. Водночас доцільним закріплення в надзвичайному законодавстві уведення прямого президентського правління при надзвичайному адміністративно-правовому режимі, 73 % вважають доцільним, 27 % «ні».

Визначаючи обов'язкові заходи для ефективного забезпечення того чи іншого надзвичайного правового режиму, 18 % назвали встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, 22 % – обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний правовий режим, 24 % – посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства, 17 % за заборону проведення масових заходів, крім тих, заборона на проведення яких встановлюється судом, 21 % – за заборону страйків.

75 % учасників анкетування підтримали необхідність класифікації терористичних актів як умови введення надзвичайного правового режиму у зв'язку зі скоєнням терористичного або терористичних актів.

На запитання «Чи підвищить це ефективність виконання покладених на них завдань та обов'язків під час забезпечення надзвичайних режимів?», – 84 % погодилися, а лише 12 % «ні», 4 – зазначили, що їм «важко відповісти»,

Анкетування другої групи респондентів передбачало з'ясування громадської думки щодо встановлення певних обмежень прав і свобод людини під час введення надзвичайних правових режимів. Тому дослідження проводилося серед представників цивільного населення. Натомість результати анкетування показали, що лише 21 % респондентів мають уявлення про режимні заходи, які застосовуються при надзвичайних режимах. У цілому ж обмеження прав і свобод людини при введенні надзвичайних правових режимів, підтримало 71 % і 16 % не погодилися.

Показово, що 78 % респондентів сприятимуть діям працівників правоохоронних органів і військових формувань у забезпеченні відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Висновок. Таким чином, отримані результати дослідження підтверджують необхідність побудови єдиної концепції реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, мають важливе практичне значення для удосконалення надзвичайного законодавства України. У цілому отримані дані підтверджують потребу кодифікації нормативно-правових актів, якими врегульовані окремі питання інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Література:

1. Чхиквадзе В. М. Чрезвычайное законодательство ФРГ // [Под ред. В.М.Чхиквадзе]. – М. : Юрид. лит., 1969. – 210с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
3. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
5. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 лип. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42 – Ст. 348.
6. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 03.12.2005 р. // Іменем Закону. – 16.12.2005. – № 1692.
7. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : Наук.-практ. коментар / С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Х. : ТОВ «Прометей-ІПРЕС», 2006. – 380 с.
8. Кузніченко С. О. Особливості кваліфікації злочинів в умовах надзвичайного адміністративно-правового режиму за кримінальним законодавством України / С. О. Кузніченко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 274-280.
9. Кузніченко С. О. Реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: постановка проблеми / С. О. Кузніченко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 273-280.