

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС У ЗМІСТІ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

У звичайних умовах нормальна життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної та економічної систем, що утворилися історично, та існуючої налагодженої системи управління, що надає можливість застосування державних власних мір для забезпечення стабільності в суспільстві. Такі заходи дають змогу підтримувати у суспільстві відносний правопорядок. Проте вони досить ефективно впливають лише в умовах стабільної сус-

© КУЗНІЧЕНКО Сергій Олександрович — кандидат юридичних наук, Національний університет внутрішніх справ України

пільно-політичної обстановки. Під час виникнення широкомасштабних надзвичайних ситуацій події виходять з-під контролю. За цих умов звичайні форми забезпечення правопорядку й суспільної безпеки перестають працювати. У такому разі для стабілізації суспільно-політичної обстановки, взяття її під контроль потрібні якісно нові заходи, які знайшли своє вираження у надзвичайних правових режимах.

Інститут надзвичайних правових режимів добре відомий світовій практиці та має свою історію і в нашій країні. Спочатку законодавчо осадний стан (як надзвичайний правовий режим) знайшов своє закріплення у Франції. Потім досвід Франції був розповсюджений на всю Європу, а в ХХ ст. і далі. Найбільше надзвичайні правові режими застосовувалися в Австро-Угорщині проти областей, населених національними меншинами та в царській Росії. В Росії існувала і найбільш розвинена градація видів надзвичайних правових режимів, серед яких були: 1) положення посиленої надзвичайної охорони; 2) виключні заходи, що вводилися в сусідні губернії; 3) воєнний та осадний стан; 4) виключні повноваження, що надавалися місцевим адміністративним властям. Ці міри іноді охоплювали цілі регіони і на початку століття, так чи інакше діяли в Росії практично на всій території¹.

В перші роки існування радянської влади 3 квітня 1925 р., ВЦИК СРСР затвердили "Положення про надзвичайні заходи охорони революційного порядку". Це пояснювалося необхідністю посилення боротьби з контрреволюційною діяльністю й саботажем. Це Положення відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 3 листопада 1962 р. "Про зміни та визнання такими, що втратили силу законодавчих актів СРСР" у зв'язку з Указом Президії Верховної Ради СРСР "Про подальші обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку", було визначено таким, що втратило силу, а іншого, замінюючого його акта не було до недавнього часу.

У часи Великої Вітчизняної війни 1941 — 1945 рр. Указом Президії Верховної Ради СРСР "Про воєнний стан" від 22 червня 1941 р. було введено відповідний надзвичайний правовий режим, який було скасовано після закінчення війни.

З другої половини 80-х років положення в країні різко змінилося. Масові беспорядки й інші надзвичайні ситуації охопили значну частину її території, набули повторного характеру. Водночас у Конституції СРСР 1977 р. була названа лише одна надзвичайна міра, призначена для захисту СРСР від зовнішнього нападу, — об'явлення воєнного стану. Даний захід не було розраховано на рішення внутрішніх проблем держави.

У 1988 р. у ряді міст Азербайджанської РСР відбулися масові беспорядки, що призвели до людських жертв. Аналіз ситуації, яка склалася, свідчив, що звичайні заходи не вирішують проблем щодо стабілізування обстановки. Між тим, для застосування передбаченого Конституцією СРСР воєнного стану, підґрунтя були відсутніми. Тоді 21 вересня 1988 р. на території Нагорно-Карабахської автономної області й Агдамського району Азербайджану було введено особливий стан. Надалі така практика отримала широке розповсюдження. Зокрема, в листопаді 1988 р. було введено надзвичайний стан і встановлено комендантську годину в Баку, Кіровабаді й інших містах і районах Азербайджану, а також у м. Єревані.

У зв'язку з виниклою на практиці необхідністю в надзвичайних заходах, Верховна Рада СРСР 1 грудня 1988 р. прийняла Закон "Про зміни й допов-

нення Конституції СРСР”, відповідно до яких зберігалася така надзвичайна міра, як військовий стан, і була передбачена ще одна — об’явлення надзвичайного стану, що вводиться в інтересах забезпечення безпеки громадян СРСР. Більш детальну регламентацію надзвичайний стан отримав у Законі СРСР від 3 квітня 1990 р. “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Нині на території України діє вже інший закон, що регулює відносини в умовах надзвичайного стану, також закони України “Про правовий режим воєнного стану” та “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”. Таким чином, навіть швидкий історичний огляд дає змогу зробити висновок, що в деяких обставинах держави застосовують надзвичайні заходи для забезпечення своєї нормальної життєдіяльності. Такі заходи мають різні назви (наприклад “осадний стан”, “військовий стан”, “особливий стан”, “надзвичайний стан”, “режим зони надзвичайної екологічної ситуації” та ін.).

Розглядаючи поняття “надзвичайний правовий режим”, ми відразу зазначимо, що під ним тлумачимо не просто наявність певних виключних обставин, які порушують встановлений у суспільстві й державі правопорядок і потребують застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки, а й форму реагування на дані обставини зі сторони держави, управлінський вплив державних структур. Найбільш близьким нам видається визначення С.Е. Віцина, що „... управління впливає на керуючу систему для необхідної зміни її стану або збереження її характеристик у завданих межах”².

Останнім часом з’явилося декілька праць, що торкаються проблем надзвичайних адміністративно-правових режимів³. Зазначимо, що окремі із них, наприклад І.В. Гончаров, виділяють лише один надзвичайний правовий режим “надзвичайний стан”, і навіть “військовий стан” сприймають як окремий випадок надзвичайного стану, що, на нашу думку, не є правильним і пов’язане із відсутністю в Росії окремого закону “Про правовий режим воєнного стану”, який безпосередньо згадується в Конституції Росії. Інші науковці виокремлюють надзвичайні правові режими, які регулюються конституційними законами, це надзвичайний; військовий стан; режим зони надзвичайної екологічної ситуації. Ми погоджуємося з думкою тієї групи вчених, які, крім вищезазначених надзвичайних режимів, виділяють ще режим “надзвичайної ситуації” або “особливий стан”⁴. Обґрунтуванню концепції адміністративно-правових режимів, де пояснюється природа і класифікація таких режимів, присвячено ряд наукових праць автора⁵.

Вивчення норм діючого законодавства свідчить, що правове регулювання діяльності державних органів щодо нормалізації обстановки при наявності виключних обставин знаходиться поки що у початковому стані. Практично юридичною наукою даний напрям не досліджувався до середини 80-х років ХХ ст. Лише гострі соціальні конфлікти, що відбулися, заставили проявити до нього цікавість спеціалістів галузей права й управління. За цих умов правовому регулюванню підлягають відношення органів всієї державної системи, яка тією чи іншою мірою бере участь у вирішенні конфліктних ситуацій, оскільки регулювання впорядковує їх, визначає межі їхньої компетенції, послідовність вирішення необхідних завдань на різних рівнях управління. Це має й інше досить важливе значення: для отримання бажаного результату, тобто приведення регульованих правом відношень у відповідний стан за короткий період часу, потребує створення єдиної цілісної системи заходів впли-

ву, що нейтралізують ті фактори зовнішнього середовища, наявність яких сприяє прояву та розростанню конфліктів.

Для того щоб краще розуміти правову природу надзвичайних правових режимів треба розглянути зміст цих правових феноменів. На думку В.Б. Рушайла, елементами юридичного змісту таких режимів є правозастосовча діяльність органів виконавчої влади, у тому числі застосування державного примусу: адміністративно-юрисдикційні виробництва; судовий контроль за діяльністю апарату управління; інститут адміністративної жалоби⁶. На нашу думку, саме адміністративний примус (складова державного примусу) утворює основу юридичного змісту такого юридичного феномену, як надзвичайні адміністративно-правові режими.

Деякі вчені вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративної кари і здійснюється лише у зв'язку з неправомірним шкідливим для суспільства діянням як реакція держави на шкідливу поведінку індивіда⁷. Але ми дотримуємося думки, що "заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як по відношенню до правопорушників, так і до осіб, що не скоїли правопорушення (з метою попередження правопорушень, настання суспільно небезпечних наслідків при стихійних лихах, епідеміях, епізоотіях)"⁸.

Адміністративний примус при введенні надзвичайного правового режиму стає основою правового регулювання суспільних відносин, він нібито проникає в усі суспільні відносини: трудові, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові та інші. З метою найшвидшого усунення впливу негативного фактору на громадськість території застосовуються правові заходи надзвичайного характеру, які викликають інтенсивні правообмеження громадян, що знаходяться на режимній території.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи реалізацією надзвичайного режиму, стало основою виділення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка в характері правового впливу в зазначених умовах й виражається в установленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції органів управління дає можливість певним чином змінити характер примусового впливу на громадян і юридичних осіб. Дія приписів про обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного правового режиму поширюється не на конкретних осіб, а на населення всієї території. В надзвичайних умовах такий вид регулювання стає переважаючим. Для того щоб в'яснити, які додаткові, відмінні від інших, заходи адміністративно-правового впливу використовуються в умовах надзвичайного режиму, необхідно звернутися до поширеної класифікації заходів адміністративного примусу на такі групи (залежно від способу забезпечення й мети застосування): заходи адміністративно-попереджувальні, адміністративного припинення, адміністративно-процесуального забезпечення й адміністративного стягнення⁹.

Розглянемо кожену групу заходів адміністративного примусу на прикладах надзвичайних адміністративно-правових режимів, закріплених відповідними конституційними законами України.

Адміністративно-попереджувальні заходи

Загальноновизнано, що головною метою адміністративно-попереджувальних заходів є попередження правопорушення й забезпечення громадської безпеки в особливих умовах. Особливість цих заходів — у їхньому чітко ви-

раженому превентивному характері. Якщо ми звернемося до правових норм, які знаходяться в законах України "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про правовий режим воєнного стану", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", то побачимо, що значна кількість заходів, що застосовуються в названих умовах, відноситься саме до категорій адміністративно-попереджувальних. Такі заходи, на нашу думку, віддзеркалюють правову природу надзвичайних режимів. До них відносяться особливий режим в'їзду та виїзду; обмеження руху транспортних засобів і їх огляд; заборона проведення масових заходів; заборона страйків; комендантська година; встановлення карантину; обмеження або заборона продажу зброї, отруйних речовин, спиртних напоїв; тимчасове вилучення у громадян вогнепальної й холодної зброї; а також боєприпасів, отруйних та вибухових речовин, а у підприємств, установ та організацій також і навчальної військової техніки й радіоактивних речовин та інші. Особливого значення ці заходи адміністративного попередження мають в умовах надзвичайних режимів. За наявності гострого соціального конфлікту необхідно особливий контроль зі сторони державних органів за складом контингенту, який прибуває в режимну зону і вибуває із неї, за кількістю і видами вантажів, що перевозяться. Озброєні конфлікти в Середній Азії, Закавказзі, Москві і в інших місцях показали, що із зростанням соціальних конфліктів на ці території зосереджується значна кількість прихильників тієї чи іншої сторони. Їхні наміри при цьому часто мають провокаційний характер, призводять до зростання напруги, ескалації насилля. За цих умов правомірним є введення особливого порядку в'їзду на територію, де об'явлено надзвичайний режим. Даний режим є необхідним для нормалізації обстановки, відновлення законності й правопорядку.

Одним із поширених правових засобів забезпечення громадського порядку й безпеки в зоні дії надзвичайного режиму є введення комендантської години. Історія цього правообмеження нараховує вже багато років. Комендантська година визначається як заборона знаходитися на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих пропусків і документів, що засвідчують особу, в установлені години доби. Виходячи із тактичних міркувань, комендантська година, як правило, встановлюється в вечірній і нічний час, так як саме у цей час об'єктивно важче контролювати дотримання громадського порядку поза жилами й іншими приміщеннями. Конкретний термін дії комендантської години визначається органами влади, на які покладено керівництво режимною територією. Встановленню комендантської години відповідає ряд організаційних заходів. На практиці це означає оцінку оперативної обстановки в конкретній місцевості, проведення розрахунків сил і засобів, необхідних для забезпечення комендантської години, їх розміщення, організацію контролю за несенням служби тощо.

Крім заборони знаходження громадян у громадських місцях без перепусок в установлені години, комендантська година обмежує також вільний рух транспорту, роботу підприємств торгівлі й громадського харчування, функціонування навчальних закладів, підприємств побутових послуг, припускає й деякі інші організаційні заходи, що забезпечують комендантську годину. Наприклад, відповідним розпорядженням чи наказом може бути заборонена діяльність культурно-видовищних установ під час дії комендантської години, а також до його настання, для надання можливості громадянам завчасно прибути до місця проживання. На цей період може бути заборонено рух гро-

мадського транспорту, видаються інші розпорядження щодо забезпечення комендантської години. Список осіб, яким видаються перепустки, тип перепусток, їх реквізити і порядок видачі визначаються органами, на які покладено керівництво режимною територією.

Наступну групу правообмежень адміністративно-попереджувального характеру становлять заходи щодо обмеження або заборони продажу, а також тимчасового вилучення засобів, предметів і речовин, безконтрольне використання яких може потягнути за собою ускладнення обстановки. До таких предметів віднесено звукопідсилювачі технічні засоби й розмножувальна техніка; зброя, боєприпаси, отруйні й вибухові речовини; навчальна воєнна техніка й радіоактивні речовини; спиртні напої.

Заходи адміністративного припинення

Для припинення порушень громадського порядку й реалізації надзвичайного режиму використовують багато різних повноважень правоохоронних органів, передбачених законодавством, починаючи з доставки правопорушників, вилучення речей і документів, і закінчуючи, застосуванням у виключних ситуаціях зброї. Суть таких заходів є у примусовому припиненні протиправних дій громадян, посадових осіб, підприємств, установ і організацій, що порушують порядок.

Крім загальних заходів адміністративного припинення надзвичайні правові режими передбачають такий специфічний захід, як призупинення після відповідного попередження, діяльність політичних партій, організацій і рухів, що заважають нормалізації обстановки. Сюди ж, на нашу думку, можна віднести й тимчасову заборону виготовлення інформаційного матеріалу, що може призвести до ускладнення оперативної обстановки, до відміни надзвичайного режиму, а також вилучення заборонених речовин і предметів.

Конституція України гарантує право громадян на об'єднання, проте забороняється створення й діяльність громадських об'єднань, мета чи дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу й порушення цілісності України, підриє безпеки держави, створення озброєних формувань, розпалювання соціальної, расової, національної й релігійної ворожнечі.

В умовах надзвичайних правових режимів виникають гострі соціальні конфлікти, і політичні партії, громадські організації й масовий рух часто однозначно обирають ту чи іншу сторону в конфлікті. При цьому їх діяльність може мати екстремістського напрямку, сприяти подальшому розгортанню конфліктної ситуації. У цьому разі органам влади й управління на території дії надзвичайного режиму надано право призупиняти діяльність таких громадських організацій на період дії режиму. Тут необхідно відзначити, що діяльність партій, організацій і рухів практично всюди виходить за межі адміністративно-територіальних утворень, повноваження ж органів управління, що відповідають за здійснення режиму, поширюється лише на територію, окреслену в правовому акті, що встановлює введення надзвичайного режиму на тій чи іншій території. Призупинити повністю діяльність громадських організацій орган управління режимною територією практично може тільки в тому випадку, якщо їх організаційні структури й діяльність розташовані й протікають у рамках вказаних границь.

Заходи адміністративно-процесуального забезпечення

Треба підкреслити, що однією зі специфічних ознак, характерних для заходів адміністративно-процесуального примусу є те, що розглядувані захо-

ди застосовуються з метою виявлення правопорушень, закріплення та виявлення доказів правопорушення, створення інших умов, необхідних для всебічного та об'єктивного розгляду справи про правопорушення, а також своєчасного та повного виконання накладеного стягнення.

Цілий ряд звичайних заходів адміністративно-процесуального забезпечення, таких як догляд, перевірка документів, адміністративне затримання, є правообмежувачими заходами надзвичайних правових режимів і мають в цих умовах особливий зміст, що відрізняється від звичайних умов. Так, поряд із загальним підґрунтям здійснення догляду, існують спеціальні підґрунтя. Одним із них згідно з законами України "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про правовий режим воєнного стану" та "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" є наявність у населення заборонених речей.

В умовах надзвичайних режимів значно розширюється підґрунтя проведення перевірки документів. Якщо за звичайних умов для застосування такого заходу необхідні достатні відомості про здійснене правопорушення то при введенні надзвичайного режиму можлива перевірка документів у невизначеного кола осіб. Умовою такої перевірки є факт зібрання громадян. Метою тут є не тільки виявлення можливих правопорушників, а й установлення якісного складу тих, хто зібрався, що, в свою чергу, допомагає прогнозувати і впливати на подальший розвиток подій на режимній території.

Адміністративні стягнення

Адміністративне стягнення, на відміну від інших видів адміністративного примусу, є покарання за адміністративне правопорушення й має своєю кінцевою метою надати виховний вплив на порушника й на інших осіб і тим самим попередити здійснення нових адміністративних проступків.

Розглядаючи адміністративні стягнення, що накладаються в надзвичайних умовах, можна підкреслити, що їх головною особливістю є підвищення відповідальності порівнянно з тією, що настає за скоєння правопорушення в звичайних умовах.

Надзвичайні режими характеризуються значними змінами правового статусу суб'єктів управлінських правовідносин, компетенція органів державної влади і управління розширюється за рахунок правообмежень фізичних та юридичних осіб, це, в основному, відзеркалюється у різкому збільшенні у механізмі правового регулювання саме адміністративно-попереджувальних заходів, що не мають ознак адміністративного покарання.

Надзвичайні адміністративно-правові режими є системою правових норм переважно адміністративного характеру, які виражаються насамперед у обмеженнях прав та свобод громадян, прав юридичних осіб, у збільшенні повноважень органів державної влади і управління, введених на конкретній території за наявності визначених у надзвичайному законодавстві обставин, з метою найшвидшого покращання обстановки.

1. Гессен В.М. Исключительное положение. — СПб., 1908. — 410с. 2. Вицин С.Е. Моделирование и обоснование целей в социальном управлении. Лекция. — М., 1977. — 15с. 3. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. — М., 2000. — 264с.; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебн. для вузов. — М. 1999. — 368с.; Коренев А.П. Административное право России. Учебн. Ч. 1. — М., 1999. — 280с.; Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения. — М., 1999. — 60 с.; Адміністративне право України. Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк,

В.В. Богуцький, В.М. Гарацук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків, — 2000. — 520 с.

4. *Гущин В.В.* Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Акад. МВД РФ. — М., 1998. — 39 с.; *Бахрах Д.Н.* Цит. праця. та ін.

5. *Говоруха В.В., Кузніченко С.О.* Проблемні аспекти надзвичайних режимів у державному управлінні // Вісник ун-ту внутр. справ. — Х. — №10. — 2000. — С. 76-83; *Кузніченко С.О.* Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України // Право України. — 2000. — №12. — С. 20-24; *Кузніченко С.О.* Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. — Х., 2001. — 152 с.

6. *Рушайло В.Б.* Цит. праця. — С. 197-201.

7. *Бахрах Д.Н.* Цит. праця.

8. *Коренев А.П.* Цит. праця. — С.198.

9. Там само. — С.198.