

УДК 342.95

 А.О. ВИПРИЦЬКИЙ, канд. юрид. наук,  
 Національна металургійна академія України

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

*Ключові слова:* заходи, класифікація, обмежувальні, режим, режим надзвичайного стану, суб'єкт, фізичні та юридичні особи

Після проголошення незалежності України, одним перших було прийнято Закон України «Про надзвичайний стан», що свідчить про особливу важливість регулювання відносин, які виникають під час надзвичайної ситуації природного, техногенного або соціально-політичного характеру. Чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» увібрав у себе увесь позитивний міжнародний досвід застосування надзвичайного стану як засобу врегулювання надзвичайної ситуації будь-якого характеру. Водночас зазначимо, що він є одним із найліберальніших аналогів закону у світі, що обумовлено низкою обставин. По-перше, особлива громадсько-політична ситуація в Україні під час його розробки та прийняття (1998–2000 рр.), що відзначалася активним проголошенням ідеалів демократії. По-друге, відсутність фундаментальних досліджень правового інституту надзвичайного стану. Під час існування СРСР вважалося ідеологічно-некоректним, проводити такі дослідження, оскільки надзвичайний стан розглядався як засіб боротьби з революційним та робочим рухом [1, с.30]. Проте, не дивлячись на зазначене, режим надзвичайного стану передбачає застосування до фізичних та юридичних осіб певних обмежувальних заходів, що у свою чергу зумовлює необхідність визначення їх змісту та порядку застосування. Тому наукові дослідження спрямовані на аналіз порядку реалізації обмежувальних заходів є вкрай актуальними

для сьогодення.

Деякі аспекти правового визначення змісту обмежувальних заходів, що застосовуються в умовах дії режиму надзвичайного стану у своїх працях досліджували такі вчені, як А.В. Басов, Д.М. Бахрах, С.О. Кузніченко, Т.О. Коломоєць тощо. Однак, поглибленого аналізу змісту обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах дії режиму надзвичайного стану проведений фрагментарно, в рамках широкої правової проблематики. Тому мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні поглибленого аналізу змісту загальних обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах дії режиму надзвичайного стану, запровадження якого зумовлене виникненням надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру. Новизна роботи полягає в удосконаленні теоретичних підходів щодо визначення змісту обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах дії режиму надзвичайного стану.

Як зазначено вище, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначає заходи, що мають місце в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, та у різні соціально-політичних надзвичайних ситуацій.

Аналіз Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», заходів адміністративного примусу, що застосовуються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах дії режиму надзвичайного стану дозволяє виокремити такі, як: по-перше, загальний обмежувальні заходи, тобто ті які застосовуються у разі виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій, що зумовлюють запровадження надзвичайного стану; по-друге, додаткові обмежувальні заходи, що застосовується у разі виникнення лише надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; по-третє, додаткові обмежувальні заходи, що застосовується під час масових порушень громадського порядку.

Розглядаючи питання щодо застосування заходів адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану, слід визначити коло осіб, до яких ці заходи застосовуються. Зауважимо, що А.Є. Жалінський у дослідженні, присвяченому визначенню правового статусу населення в умовах надзвичайного стану, вже намагався навести коло таких суб'єктів. На думку вченого, доцільно визначити у законах, що регулюють суспільні відносини в зазначених умовах, поняття населення місцевості, на якій діє режим надзвичайного стану, визначити його статус, а у разі необхідності – виокремити й інші спеціальні статуси груп населення.

З огляду на це, вчений пропонує ряд суб'єктів, щодо яких введено обмежувальні заходи в умовах дії режиму надзвичайного стану: по-перше, це населення, що постійно проживає у місцевості, де введений режим надзвичайного стану; по-друге, це громадяни, що прибули у місцевість, де введено режим надзвичайного стану для тимчасового проживання (до шести місяців), але у зв'язку з введенням режиму не змогли залишити цієї місцевості; по-третє, це біженці, вимушені переселенці або особи, які з інших причин не в змозі проживати у тій місцевості, звідки вони прибули [2, с.29].

Подібна класифікація суб'єктів, щодо яких застосовуються заходи адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану, безумовно має право на існування, однак є не повною. З огляду на це, аналіз Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» дозволяє доповнити запропоновану А.Є. Жалінським класифікацію такими суб'єктами: по-перше, юридичні особи, що безпосередньо розташовані на території дії режиму надзвичайного стану; по-друге, фізичні та юридичні особи, які не знаходяться на території дії режиму надзвичайного стану, але їхня господарська діяльність пов'язана з реалізацією заходів режиму надзвичайного стану (наприклад, заборона здійснення певних видів господарчої діяльності тощо); по-третє, фізичні особи, що мешкають за межами населених

пунктів, де введено режим надзвичайного стану (на цю групу громадян поширюються обмеження, пов'язані з здійсненням транзитного руху транспортних засобів через територію населених пунктів, де діє режим надзвичайного стану тощо).

Закріплення у законодавстві запропонованих суб'єктів, до яких застосовуються заходи адміністративного примусу, в зазначених умовах дозволить, по-перше, визначити межі дії нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в умовах дії режиму надзвичайного стану; по-друге, дозволить визначити можливість набуття додаткових прав для фізичних та юридичних осіб (право на певні пільги, на призначення матеріальної компенсації або матеріальної допомоги тощо).

Варто зазначити, що ст.16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачає види заходів адміністративного примусу, що можуть бути впроваджені Президентом України незалежно від підстав, що зумовили введення режиму надзвичайного стану. Отже, серед цих заходів виокремлено такі: встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, окрім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; заборона страйків. Проаналізуємо зміст деяких з наведених заходів.

*Встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан.* Згідно зі ст.12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить у межах цієї території право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну. Згадані вище права не можуть бути об'єктом жодних обмежень, окрім тих, які пе-

редбачені законом, та є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд до своєї країни [3].

Порядок здійснення особливого режиму в'їзду та виїзду регулюється численними нормативно-правовими актами, в залежності від цілей його впровадження. Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити такі різновиди основних цілей запровадження особливого режиму в'їзду та виїзду: по-перше, забезпечення охорони державного кордону України на суші (застосування особливого режиму в'їзду та виїзду у прикордонних районах) [4]; по-друге, забезпечення безпеки стратегічних державних об'єктів та об'єктів забезпечення життєдіяльності населення (атомних електростанцій, гідроелектростанцій, аеропортів, водосховищ, об'єктів харчової промисловості тощо); по-третє, забезпечення громадської безпеки (у ході проведення військових навчань, під час запровадження на окремій території карантину, під час проведення спортивно-масових заходів); по-четверте, з метою здійснення природоохоронної діяльності (у заповідниках) [5]; по-п'яте, з метою попередження розповсюдження інфекційних захворювань у спеціальних зонах тощо.

Особливого значення цей захід адміністративного примусу набуває в умовах дії режиму надзвичайного стану. За наявності гострого соціального конфлікту має бути особливий контроль з боку державних органів за складом контингенту, який прибуває в режимну зону і вибуває з неї, а також контроль за кількістю і видом вантажів, що перевозяться. Збройні конфлікти в Середній Азії, Закавказзі, терористичні акти у Москві та в інших місцях показали, що з розростанням соціальних конфліктів на певній території зосереджується значна кількість прихильників тієї чи іншої сторони. Їхні наміри при цьому часто носять провокаційний характер, призводять до зрос-

тання напруженості, ескалації насилля. За цих умов правомірним є запровадження особливого порядку в'їзду та виїзду на територію, де діє режим надзвичайного стану. Цей режим є необхідним для нормалізації обстановки, відновлення законності й правопорядку [6, с.13–14].

Також слід підкреслити, що запровадження особливого режиму в'їзду та виїзду є доцільним у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Зазначимо, що на території України вже декілька разів запроваджувався цей захід. Так, наприклад, під час повені у Закарпатті в 1993, 1998, 2002, 2007, 2009 рр. був запроваджений особливий режим в'їзду та виїзду, з метою забезпечення безпеки громадян, їх загибелі та травмуванню, попередження правопорушень та розкрадання майна фізичних та юридичних осіб, що залишилося без нагляду. Під час епізоотії пташиного грипу, виникнення якої зумовило запровадження режиму надзвичайного стану на території населених пунктів Автономної Республіки Крим, з метою запобігання поширенню вірусу високопатогенного грипу на інші території Республіки, згідно з Указом Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» був запроваджений особливий режим в'їзду та виїзду [7, 8]. Для реалізації цього заходу на автомобільних дорогах встановлюються контрольно-перепускні пункти, а транспортним засобам підприємств, що здійснюють життєзабезпечення цієї місцевості та іншим транспортним засобам, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, виникнення якої зумовило введення режиму надзвичайного стану, видаються спеціальні перепустки.

Дуже близьким за своїм змістом до особливого режиму в'їзду та виїзду є обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан. На наш погляд, існує дві різниці між зазначеними заходами: перша різниця полягає в тому, що перший захід стосується випадків перетинання кордону території надзвичайного стану (тобто в'їзду або виїзду), а другий стосується виключно внут-

рішнього переміщення осіб на території де введений надзвичайний стан; друга різниця між ними полягає в тому, що особливий режим в'їзду та виїзду стосується лише тих громадян, які постійно не проживають на території, де введений режим надзвичайного стану. Так, під час збройного конфлікту обстановка може настільки загостритися, що самостійне пересування осіб, які не беруть участі у конфлікті, в деяких місцевостях стане неможливим. З огляду на це, силам, що забезпечують охорону громадського порядку, необхідно вжити заходів для запобігання самостійному пересуванню населення в зоні конфлікту. У разі потреби відвідати зону конфлікту громадянами, які постійно не проживають на території конфлікту, останні мусять отримати дозвіл від органу або посадової особи, що здійснюють режим надзвичайного стану [9, с.32; 11, с.85].

Слід зауважити, що не зважаючи на наявність суттєвої практики запровадження особливого порядку в'їзду та виїзду, під час реалізації розглядуваного заходу виникають певні труднощі. Так, наприклад, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» хоча і передбачає цей захід, проте не з'ясовано, на яких фізичних осіб, крім Президента України, народних депутатів (повний перелік даних осіб нами був зазначений раніше), він не повинен розповсюджуватися. Аналіз практики запровадження режиму надзвичайного стану у Російській Федерації доводить, що відсутність чіткого законодавчого порядку реалізації цього заходу призводить до негативних наслідків. Так, наприклад, під час дії режиму надзвичайного стану на території Чеченської республіки у 1995 році був запроваджений особливий порядок в'їзду та виїзду та обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан, внаслідок чого працівники Міжнародного червоного хреста, працівники Міжнародної організації «Лікарі без кордонів», працівники інших гуманітарних міжнародних організацій не могли надати кваліфіковану медичну допомогу, доставити ліки, продукти харчування

пораненим серед мирного населення, внаслідок чого значна кількість людей загинула [12].

Зазначимо, що М.М. Гуренко-Вайцман, В.В. Конопльов, А.В. Басов, вже висловлювали думки щодо недоцільності розповсюдження цього заходу адміністративного примусу на працівників Червоного Хреста, представників різних міжнародних організацій (ООН), депутатів органів місцевого самоврядування [13]. Проте ця позиція охоплює лише частину працівників міжнародних організацій, що беруть участь у ліквідації надзвичайної ситуації, що зумовила введення режиму надзвичайного стану.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що з метою попередження подібних ситуацій вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити положення, які стосуються порядку реалізації особливого порядку в'їзду та виїзду та обмеження свободи пересування територією, на якій вводиться надзвичайний стан. На нашу думку, цей захід адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану не повинен поширюватися на працівників Міжнародного Червоного Хреста, Міжнародної організації «Лікарі без кордонів», представників різних гуманітарних міжнародних організацій, представників Організації об'єднаних націй, міжнародних правозахисних організацій. На нашу думку, доречно було би запровадити для зазначеної категорії осіб спеціальну перепустку, яка видається комендантом території, де діє правовий режим надзвичайного стану.

*Заборона проведення масових заходів.* Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких заздалегідь сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, передбачено ст.39 Конституції України [14]. Зазначене право є однією з форм безпосередньої демократії [15, с.163–172].

Дане положення Конституції України цілком відповідає положенням ст.11 Європейської конвенції з прав людини, в якій зазначено, що кожна людина має право на свободу мирних зборів. Здійснення цього права не підля-

гає жодному обмеженню, за винятком тих, які встановлені законом, і є необхідними в демократичному суспільстві, в інтересах національної безпеки з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі, чи з метою захисту прав та свобод інших людей [16].

Слід зауважити, що чинне законодавство передбачає певний порядок реалізації цього права, а саме організатори мирних зборів мають сповістити відповідні органи влади про проведення цих заходів заздалегідь (за 10 діб). Відповідно до Закону України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України від 09.04.1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» дозвіл на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів надається відповідними органами державної влади (місцевими державними адміністраціями) або органами місцевого самоврядування. Що стосується заборони на проведення вказаних заходів, то вона може бути встановлена й судом відповідно до законодавства України та лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи скоєнням злочинів, для охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей [11, с.89].

Реалізуючи свої конституційні права, громадяни організують різні масові заходи з метою висловлювання своїх поглядів, висунення політичних, економічних та інших вимог, підтримки або демонстрації протесту проти управлінських та інших рішень влади. Головна перешкода в реалізації цього права полягає у поєднанні публічних заходів з громадським порядком.

Необхідно підкреслити, що відповідно до Конституції України це право може бути обмежене у разі введення режиму надзвичайного стану, що є цілком виправданим.

В умовах глобальної небезпеки (природного, техногенного характеру), загострення соціальних відносин активність громадян може «перейти» правові межі і набути протиправної спрямованості. За таких обставин навіть

сама мирна демонстрація під впливом провокаційних дій може набути характеру гострого соціального конфлікту, тому застосування такого правообмеження в зазначених умовах є цілком виправданим.

Водночас в окремих наукових працях висловлюється думка про недоцільність цього заходу адміністративного примусу в умовах дії режиму надзвичайного стану. Так, Л.С. Корж у дисертаційному дослідженні «Конституційно-правовий статус громадян в умовах надзвичайного стану і механізм його реалізації» зазначає, що не можна погодитися з обґрунтуванням обмеження цього права у разі дії режиму надзвичайного стану, введення якого зумовлено виникненням надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, оскільки за таких умов навряд чи комусь спаде на думку перебувати на вулиці або проводити мітинги. Але якщо така потреба все ж таки виникла, то забороняти проведення таких заходів є недоцільним та не виправданим. Запровадження даного заходу є обґрунтованим у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру [17, с.129]. З такою позицією можна погодитися лише частково. На нашу думку, в умовах стихійного лиха, техногенної катастрофи такий захід забезпечить реалізацію основної мети надзвичайного стану, а саме, забезпечення безпеки громадян і нормалізації обстановки на відповідній території.

Підсумовуючи вище наведене, слід зазначити, що заходи, що застосовуються в умовах режиму надзвичайного стану, складають систему тимчасових, особливих, обмежувальних заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру, що застосовуються на певній території уповноваженими суб'єктами до фізичних і юридичних осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, з метою захисту національної безпеки та забезпечення безпеки населення країни.

Встановлено, що суб'єктів, до яких застосовують обмежувальні заходи, можна поділити на такі групи: по-перше, фізичні та юридичні особи, що безпосередньо розташовані на

території дії режиму надзвичайного стану; по-друге, фізичні та юридичні особи, які не знаходяться на території дії режиму надзвичайного стану, але їхня господарська діяльність пов'язана з реалізацією заходів режиму надзвичайного стану (наприклад, заборона здійснення певних видів господарчої діяльності тощо); по-третє, фізичні особи, що мешкають за межами населених пунктів, де введено режим надзвичайного стану (на цю групу громадян поширюються обмеження, пов'язані з здійсненням транзитного руху транспортних засобів через територію населених пунктів, де діє режим надзвичайного стану тощо).

Доведено, що на законодавчому рівні варто закріпити положення, які стосуються порядку реалізації особливого порядку в'їзду та виїзду та обмеження свободи пересування територією, на якій вводиться надзвичайний стан. Крім того вважається, що цей захід не повинен поширюватися на працівників Міжнародного Червоного Хреста, Міжнародної організації «Лікарі без кордонів», представників різних гуманітарних міжнародних організацій, представників Організації об'єднаних націй, міжнародних правозахисних організацій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. – Х., 2007. – 201 с.

2. Жалинский А. Е. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения / А. Е. Жалинский // Обеспечение безопасности населения и территории : сб. науч. трудов. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – С. 26–38.

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К. : Юрінформ, 1997. – С. 36–58.

4. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» : від 3.04.2003 р., № 661-IV // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

5. Басов А. В. Загально-правовий аналіз заходів адміністративного примусу, що застосовуються органами внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану / А. В. Басов // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 22–27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-3/08bavrns.pdf>.

6. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах введення режиму надзвичайного стану : методичні рекомендації / В. В. Конопльов, Ю. В. Дубко, І. Р. Шинкаренко, С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Сімферополь : Вид-во КЮІ ХНУВС, 2007. – 27 с.

7. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : від 16.43.2000 р., № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

8. Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» : від 3.12.2005 р., № 1692 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3180

9. Конопльов В. В. Діяльність органів внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану, введення якого зумовлено виникненням надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : навчально-практичний посібник / В. В. Конопльов, С. О. Кузніченко, Ю. В. Дубко, А. В. Басов. – Сімферополь : Вид-во Кримськ. юрид. ін-ту Одеськ. держ. ун-ту внутр. справ, 2008. – 72 с.

10. Кузніченко С. О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів / С. О. Кузніченко // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223–229.

11. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : науково-практичний коментар / С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Х. : Прометей-Прес, 2006. – 380 с.

12. Орлов О. П. Россия – Чечня: цепь ошибок и преступлений / О. П. Орлов, А. В. Черкасов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.com.ua/getbook.cgi?uid=580&t=1>.

13. Гуренко М. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина /

М. П. Гуренко // Конституційні гарантії захисту людини у сфері правоохоронної діяльності. – Дніпропетровськ, 1999. – С. 28–33.

14. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

15. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підруч. / О. Ф. Фрицький. – К. : Юринком Інтер, 2002. – 536 с.

16. Действующее международное право :

в 3-х т. Т. 2 / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривченки. – М. : Изд-во Моск. незав. ин-та Международного права, 1999. – 832 с.

17. Корж Л. С. Особенности регламентации правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения / Л. С. Корж // Российский следователь. – 2006. – № 7. – С. 128–131.

*Виприцький А. О. До питання про визначення змісту обмежувальних заходів в умовах надзвичайного стану / А. О. Виприцький // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 166–172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12vaouinc.pdf>*

Здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення змісту загальних обмежувальних заходів, що застосовуються до фізичних та юридичних осіб в умовах надзвичайного стану. Особливу увагу приділено класифікації суб'єктів щодо яких застосовуються обмежувальні заходи за таких умов.

\*\*\*

*Виприцький А.А. К вопросу об определении содержания ограничительных мер в условиях чрезвычайного положения*

Осуществлен анализ научных работ и нормативно-правовых актов относительно определения содержания общих ограничительных мер, которые применяются к физическим и юридическим лицам в условиях чрезвычайного положения. Отдельное внимание уделено классификации субъектов, относительно которых применяются ограничительные меры при таких условиях.

\*\*\*

*Vipritckiy A.A. To a Problem on Determination of the Content of Rationing Arrangements in the Conditions of an Emergency State*

The analysis of scientific papers and regulations regarding the determination of the general restrictive measures that applies to individuals and legal entities in an emergency. Special attention is paid to the classification of subjects for which the restrictive measures applied under these conditions.