

УДК 342.9+342.77

А.В. БАСОВ, канд. юрид. наук, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ ДІЇ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Ключові слова: режим надзвичайного стану, органи внутрішніх справ, адміністративний примус

Більшість конституцій сучасних держав і міжнародно-правових актів про права людини закріплюють недоторканність та абсолютний пріоритет загальних прав людини. Ці принципи закріплює і Конституція України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визначаються в Україні найвищими соціальними цінностями. Права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Це свідчить, що реальне забезпечення прав і свобод громадян та безпеки особистості відноситься до життєво важливих інтересів української держави.

Юридичні норми, що діють у звичайних умовах, не можуть бути реалізовані під час існування надзвичайної ситуації (далі – НС), оскільки під впливом загрози і вражаючих факторів змінюються самі суспільні відносини, мотиви поведінки, потреби та інтереси людей, що вимагає якісно іншого юридичного регулювання. Закріплення режиму надзвичайного стану у національному законодавстві дозволяє констатувати необхідність наукового дослідження цього важливого та актуального інституту.

Окремі аспекти порядку застосування заходів адміністративного примусу органами внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану розглядали у своїх працях такі вчені, як: Д.М. Бахрах (загальна характеристика надзвичайного стану), С.О. Кузніченко (діяльність органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру), І.Л. Петрухін (правовий режим в умовах соціального лиха) та інші науковці.

Проте, деякі аспекти порядку застосування заходів адміністративного примусу органами внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану не були досліджені. Отже, метою цієї статті є розгляд проблемних питань, що стосуються порядку застосування заходів адміністративного примусу органами внутрішніх справ в умовах дії режиму надзвичайного стану. Її новизна полягає в пропозиціях нормативного закріплення завдань і меж діяльності органів внутрішніх справ під час введення режиму надзвичайного стану.

Для кращого розуміння правової природи надзвичайного стану слід розглянути зміст цього правового явища. Як стверджує В.Б. Рушайло, елементами юридичного змісту надзвичайного стану є правозастосовча діяльність органів виконавчої влади, у тому числі застосування державного примусу; адміністративно-юрисдикційні провадження; судовий контроль за діяльністю апарату управління; інститут адміністративної скарги [2, с.197-199]. Ми погоджуємося з думкою провідних вчених, які вважають, що саме адміністративний примус утворює основу юридичного змісту режиму надзвичайного стану [3, с.20-24; 4, с.378-387].

Деякі вчені вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративного покарання і здійснюється лише у зв'язку з неправомірним, шкідливим для суспільства діянням, як реакція держави на шкідливу поведінку індивіда. Як зазначає Д.М. Бахрах, державний примус здійснюється як реакція державних органів на неправо-

мірне, шкідливе для суспільства поведінку людей. Його застосування обумовлено конфліктом між волею, що виражається у правовому акті, і індивідуальною волею осіб, що його порушують. Він, також вважає, що обмеження прав та свобод громадян в умовах існування НС не є заходами примусу, не дивлячись на невідповідність наслідків, що настають для громадянина. Далеко не всі невідповідні наслідки, навіть якщо вони передбачені у нормативному акті і виникають у результаті свідомих дій осіб, є примусовим заходом. Примус застосовується тільки до конкретного суб'єкту права, що порушив юридичні норми і має персоніфіциований характер. Один і той же захід в одному випадку може бути примусом, а в іншому – ні, в залежності від того, чи була неправомірною поведінка. Отже, він пов'язує застосування примусу з наявністю правопорушення [5, с.457-458].

Проте, ми поділяємо точку зору тих вчених, які вважають, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до правопорушників, так і до осіб, що не вчинили правопорушення [6, с.32]. Підставою правомірного обмеження адміністративно-правового статусу громадян, окрім правопорушення, можуть бути й юридично значимі події (НС природного, техногенного характеру, соціальні конфлікти та інше). На думку В.В. Серьогіної, в числі факторів, що вимагають застосування примусових заходів в ситуаціях, не пов'язаних зі скоєнням правопорушення, можуть виступати державна необхідність, з метою попередження настання шкідливих наслідків і забезпечення громадської безпеки [7, с.30-34]. Отже, в умовах надзвичайного стану органи державної влади, використовуючи наданні їм додаткові повноваження, звужують можливість реалізації громадянами деяких конституційних прав та свобод. При цьому це обмеження (примус) не пов'язане зі скоєнням правопорушення, а застосовується у зв'язку з настанням події.

Адміністративний примус під час дії надзвичайного стану стає основою правового

регулювання суспільних відносин, він немов проникає в усі суспільні відносини: трудові, адміністративні, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові та інші. З метою найшвидшого усунення впливу негативного фактора на населення території застосовуються правові заходи надзвичайного характеру, які викликають інтенсивні обмеження прав і свобод громадян, що знаходяться на території, де був введений надзвичайний стан [8, с.226].

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи реалізацією надзвичайного стану, 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 [8, с.226-227]. За таких умов набуває більшого значення принцип – дозволене все, що дозволено законом. Дія приписів про обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного стану поширюється не на конкретних осіб, а на населення всієї території. У надзвичайних умовах такий вид регулювання стає переважаючим.

Слід зазначити, що одна з найважливіших особливостей діяльності органів внутрішніх справ полягає у тому, що ця діяльність може протікати в обстановці, що швидко змінюється та ускладнюється. Успішне виконання завдань, що раптово виникли, можливе лише при максимальному використанні усіх сил та засобів органів внутрішніх справ, які повинні бути приведені у стан готовності [9, с.20-22; 10, с.42-47].

Постановка і вирішення проблеми підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ у НС, що зумовила введення режиму надзвичайного стану, насамперед пов'язані з уточненням особливостей компетенції органів внутрішніх справ – адже саме компетенція у своїй цілісності визначає су-

купність основних напрямків діяльності, які покладаються на систему органів внутрішніх справ. Крім цього, компетенція являється вирішальним фактором при визначенні характеру взаємовідносин між учасниками правовідносин [11, с.63].

Діяльність органів внутрішніх справ набуває винятково важливого значення в умовах різкої зміни оперативної обстановки, яка відбувається внаслідок виникнення НС, що зумовила введення режиму надзвичайного стану [6, с.463-489; 12, с.94]. При виникненні НС, у першу чергу, небезпеці піддаються відразу кілька елементів оперативної обстановки. По-перше, у даному випадку під загрозою опиняються життя і здоров'я багатьох людей, значна кількість державного та іншого майна. По-друге, як правило, порушується встановлений режим роботи організацій, підприємств, установ і життя населення. І по-третє, створюється можливість для вчинення окремими особами протиправних дій. Для попередження та ліквідації зазначених негативних наслідків передбачається залучення значних сил органів внутрішніх справ, а у деяких випадках - і сил інших органів виконавчої влади, суворе розмежування їх функцій, належна взаємодія, чіткі й послідовні дії всіх учасників здійснюваних заходів.

Аналізуючи Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», видно, що органи внутрішніх справ, у залежності від підстав введення режиму надзвичайного стану, забезпечують виконання таких заходів: організовують запровадження режиму комендантської години; забезпечують особливий режим в'їзду та виїзду; здійснюють дії, які направлені на посилення охорони громадського порядку на об'єктах, що забезпечують життєдіяльність регіону, де введений режим надзвичайного стану; тимчасово вилучають у громадян вогнепальну та холодну зброю та боєприпаси, а у підприємств, установ та організацій – також у і навчальну військову техніку, радіоактивні, вибухові, сильнотокуючі хімічні та отруйні речовини; сприяють проведенню евакуації населення; здійснюють режимно-карантинні заходи (встано-

влення карантинно-перепускних пунктів); обмежують рух транспортних засобів та здійснюють їх огляд; здійснюють перевірку документів у громадян в місцях їх скупчення, а у виняткових випадках – проводять особистий огляд та огляд речей.

Розглянемо деякі з них більш детально. *Організація запровадження режиму комендантської години.* Одним із поширених правових засобів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в зоні дії надзвичайного стану є комендантська година. Історія цього правообмеження налічує вже багато років. Комендантська година визначається як заборона знаходитися на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і документів, що засвідчують особу, в установлені години доби. Виходячи з тактичних міркувань комендантська година, як правило, встановлюється у вечірній і нічний час, оскільки саме в цей період об'єктивно важче контролювати дотримання громадського порядку поза житловими та іншими приміщеннями. Конкретний строк дії комендантської години визначається органами влади, на які покладено керівництво режимною територією. Запровадженню комендантської години передують ряд організаційних заходів. На практиці це означає оцінку оперативної обстановки в конкретній місцевості, проведення розрахунку сил і засобів, необхідних для забезпечення комендантської години, їх розміщення, організацію контролю за несенням служби тощо [8, с.227].

Крім заборони знаходження громадян у громадських місцях без перепусток в установлений час доби, 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. Наприклад, відповідним розпорядженням чи наказом може бути заборонена діяльність культурно-видовищних установ, заборонено рух громадського транспорту тощо. Список осіб, яким видаються перепустки, тип перепусток, їх реквізити і порядок видачі визна-

чаються органами, на які покладено керівництво режимною територією. Як показує практика застосування режиму надзвичайного стану в Російській Федерації, існують такі види перепусток: перепустка на в'їзд та виїзд з території дії режиму надзвичайного стану, перепустка на пересування під час дії комендантської години [8, с.227-228].

Практика застосування цього заходу свідчить, що комендантська година встановлюється, як правило, з 23 години до 5 години наступного дня. Для організації патрулювання вулиць, перевірки документів, видачі перепусток створюється спеціальна комендантська служба. Видача перепусток здійснюється за заявкою адміністрації підприємства, установи, організації для своїх працівників, задіяних у сфері виробництва та обслуговування населення. Порухники комендантської години затримуються до її закінчення, а у разі відсутності документів, що посвідчують особу, – до встановлення особи, але не більше ніж на три доби. Для утримання порушників комендантської години на базі районних та міських ОВС створюються “фільтраційні” пункти

Забезпечення особливого режиму в'їзду та виїзду. Насамперед слід зазначити, що мета введення такого режиму може бути різною. Це і забезпечення державної безпеки (застосування особливого режиму в'їзду та виїзду у прикордонних районах, у разі запровадження карантину, надзвичайного стану), а також безпеки державних стратегічних об'єктів (атомних електростанцій, гідроелектростанцій, аеропортів), здійснення природоохоронної діяльності (у заповідниках, наприклад, під час шлюбного періоду тварин).

Але найбільш значення для нас має запровадження вказаного режиму з метою забезпечення державної безпеки. Особливого значення цей захід набуває в умовах надзвичайного стану. За наявності гострого соціального конфлікту потрібен особливий контроль з боку державних органів за складом контингенту, який прибуває в режимну зону і вибуває з неї, за кількістю і видом вантажів, що

перевозяться. Збройні конфлікти в Середній Азії, Закавказзі, терористичні акти в 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 мають провокаційний характер, призводять до зростання напруженості, ескалації насилля. За цих умов правомірним є запровадження особливого порядку в'їзду та виїзду на територію, де діє надзвичайний стан. Даний режим є необхідним для нормалізації обстановки, відновлення законності й правопорядку [8, с.227]. Ми вважаємо, що особливий порядок в'їзду та виїзду на територію дії надзвичайного стану не повинен поширюватись на працівників Червоного Хреста, представників різних міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ), депутатів органів місцевого самоврядування. Це положення необхідно закріпити в Законі України “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Забезпечення обмеження руху транспортних засобів та їх огляд, перевірка документів у громадян, а у виняткових випадках – проведення особистого огляду, огляду речей. Вказані заходи здійснюються згідно з Законом України “Про міліцію”, Кодексом України про адміністративні правопорушення. Проте, І.Л. Петрухін вважає, що під час дії надзвичайного стану, запровадженого у зв'язку з виникненням НС техногенного та природного характеру, проводити огляд транспортних засобів є протизаконним [13, с.47]. Ми з цим не погоджуємося, тому що у разі виникнення НС техногенного та природного характеру цей захід набуває великого значення. Наприклад, під час виникнення такого виду НС завдяки огляду транспортних засобів можна запобігти вивезенню зараженого м'яса тварин, зерна, продуктів харчування, будівельних матеріалів тощо. Проаналізувавши ст.18 Закону “Про правовий режим надзвичайного стану”, можна зробити висновок, що закріплення цих заходів у Законі є юридично некоректним, адже на нашу думку, в ньому повинні бути закріплені лише

надзвичайні або виняткові заходи, а не ті, що здійснюються правоохоронними органами у повсякденній діяльності. Наприклад, обмеження руху транспортних засобів, їх огляд, перевірка документів у громадян, проведення особистого огляду здійснюються у повсякденній діяльності органами внутрішніх справ і без введення надзвичайного стану. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне вилучити ці заходи зі змісту ст.18 Закону "Про правовий режим надзвичайного стану".

Посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства. Під громадським порядком слід розуміти встановлений нормами права стан впорядкованості відносин між людьми у суспільстві, що забезпечує громадський спокій, недоторканність людини, її прав і свобод, власності, а також нормальне функціонування державних та інших суспільних інститутів (ст.293 Кримінального кодексу України). Згідно з Законом "Про міліцію", охорона громадського порядку є однією з головних функцій, виконання якої покладено на міліцію. Посилення охорони громадського порядку здійснюється шляхом збільшення кількості та чисельності патрулів, що складаються з працівників ОВС та внутрішніх військ МВС України, а також патрулів Військової служби правопорядку Збройних Сил України на вулицях міста та об'єктах, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства, створення контрольно-перепускних та фільтраційних пунктів тощо. До об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства, належать об'єкти: харчової промисловості; хімічної промисловості; водопостачання; енерго- та газопостачання; каналізаційні споруди; об'єкти та склади медзабезпечення; склади зберігання органічного та неорганічного добрива; збереження паливно-мастильних матеріалів, автозаправні станції та ін. Повний перелік цих об'єктів визначений у законодавстві України, що становить державу таємницю.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Надзвичайний стан характеризується значними змінами правового статусу суб'єктів управлінських правовідносин, компетенція органів державної влади і управління розширюється за рахунок правообмежень фізичних та юридичних осіб. За таких умов набуває більшого значення принцип – дозволене все, що дозволено законом.

2. Заходи, що застосовуються органами державної влади в умовах дії надзвичайного стану, направлені як на попередження протиправної поведінки так і на її припинення.

3. З метою підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ під час виникнення НС природного, техногенного або соціально-політичного характеру та запровадження режиму надзвичайного стану необхідно точно і чітко визначити, сформулювати та нормативно закріпити шляхом прийняття відомчого нормативного акту коло завдань і межі діяльності органів внутрішніх справ під час введення режиму надзвичайного стану. Точне і чітке визначення, формулювання і закріплення кола завдань та функцій, меж діяльності органів внутрішніх справ має важливе значення для визначення компетенції органів внутрішніх справ, а також для вдосконалення організаційних основ забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в розглянутих умовах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
3. Кузнiченко С. Надзвичайні спеціальні административно-правові режими у законодавстві України / С. Кузнiченко // Право України. – 2000. – № 12. – С. 20-24.
4. Агапов А. Б. Административное право : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2004. –

932 с.

5 Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – 768 с.

6 Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.

7. Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву / В. В. Серегина. – Воронеж : Воронежский ун-т, 1991. – 120 с.

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

9. Гижевский В. К. Назначение и организация деятельности дежурной службы ОВД : лекция / В. К. Гижевский. – К. : НИИ РИО КВШ МВД СССР, 1988. – 40 с.

10. Громов М. А. Проблемы организации

взаимодействия сил горрайорганов внутренних дел в особых условиях / М. А. Громов, В. А. Белоусов // Совершенствование управления органами внутренних дел в особых условиях : сборник научных трудов. – М. : Академия МВД России, 1992. – С. 42-47.

11. Гущин В. В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект : пособие / В. В. Гущин. – М. : ВНИИ МВД России, 1996. – 76 с.

12. Организация работы дежурных частей органов внутренних дел : учебное пособие. - Ч. 1 / под общ. ред. В. Д. Малкова, В. С. Довгого. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 181 с.

13. Петрухин И. Л. Чрезвычайное положение и права человека / И. Л. Петрухин // Обеспечение безопасности населения и территории : сб. науч. тр. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – С. 38-52.

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/e-journals/FP/2008-3/08bavrns.pdf>

Розглянуті заходи адміністративного примусу, що застосовуються під час дії режиму надзвичайного стану, здійснена їх класифікація. Досліджується роль органів внутрішніх справ в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму надзвичайного стану.

Басов А.В. Обще-правовой анализ мероприятий административного принуждения, которые применяются органами внутренних дел в условиях действия режима чрезвычайного состояния

Рассмотрены меры административного принуждения, которые применяются во время действия режима чрезвычайного положения, выполнена их классификация. Исследуется роль органов внутренних дел в условиях действия чрезвычайного административно-правового режима чрезвычайного положения.

Basov A.V. Common-Legal's Bases the Analysis of Actions in Administrative Compulsion Which Are Applied By Law-Enforcement Bodies in Conditions of Action for a Mode of an Extreme Condition

Measures of administrative compulsion which are applied during action of a mode of state of emergency are considered, their classification is executed. The role of law-enforcement bodies in conditions of action of an extreme administrative- legal regime of state of emergency is investigated.