



М.В. БЛОКОНЬ

канд. юрид. наук

Міністерство внутрішніх справ України

УДК 351.759.6

НАДЗВИЧАЙНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ ЯК ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Розглянуте правове регулювання надзвичайних адміністративно-правових режимів в українському законодавстві.

Сьогодні тяжко навести приклад прояву державного управління, в якому би не простежувалася дія особливих регламентів і процедур, що відповідає сучасній концепції адміністративно-правових режимів. Прикладами є різного роду правила (пожежної безпеки, евакуації, ліцензування, внутрішнього розпорядку), закріплені в різних за юридичною силою джерелах права.

В державному управлінні явно простежується сукупність управлінських регламентів, що у своєму комплексному нормативному вираженні створюють спеціальний порядок діяльності державного апарату при виникненні тих або інших ситуацій. За етимологією режим і є порядок. Формує той або інший адміністративно-правовий режим у його реальному змісті і практичному функціонуванні - установлення, регулювання і формування передумов стійкої підтримки того або іншого спеціального порядку засобами адміністративного права.

Іноді адміністративно-правові режими розглядаються в адміністративному праві як зовсім очевидне явище, яке не потребує спеціального глибокого дослідження. І це досить дивно, оскільки навіть збіглий аналіз діючого законодавства свідчить про те, що не тільки стосовно до державного управління, але і до інших галузей права, термін "режим" використовується, як правило, понятійно, включаючи в себе цілу сукупність заходів.

Останнім часом у правовій літературі з'явилися спроби більш широкого підходу до проблематики адміністративно-правових режимів і, як наслідок - розгляд значно більшого їхнього числа в науково-методичній літературі по адміністративному праву [1-4].

Словник іноземних слів розкриває етимологію слова "режим" із французького "Régime" і латинського "Regimen" як управління [5, с.218].

У юридичній науці поняття правового режиму розроблялося в основному в рамках загальної теорії права. Серед режимів виділяються найбільш загальні, універсальні і похідні, вторинні. До першого, що знаходиться у самій

основі правової дійсності, відносяться загальнодозвільний і загальнозаборонний режими правового регулювання, які лежать у підставі поділу права на приватне і публічне, на їх базі утворені режими і галузей права.

Базова характеристика правових режимів наведена С.С. Алексєєвим [6, с.185], який визначає правовий режим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов'язань, та утворюють особливу направленість регулювання. Д.М. Бахрах розуміє правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріпленій юридичними нормами і забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Він задається параметрами двоякого роду: по-перше, особливою спеціальною значимістю суспільних відносин, їх специфічними цілями і завданнями, по-друге, використанням особливих принципів, форм і методів діяльності, що відображаються в системі прав і обов'язків суб'єктів. Розглядаючи поняття спеціальних адміністративно-правових режимів, Д.М. Бахрах доходить такого висновку, що - "...поняття правового режиму порівнянне з поняттям правового статусу. Останнє означає право і обов'язки суб'єкта, пов'язує їх з якимись особами, а правовий режим характеризує діяльність і з нею пов'язує права і обов'язки її учасників" [1, с.201].

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються в сфері державного управління, виступаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядничої діяльності. Необхідність у ній виникає в тому випадку, коли інші організаційно-управлінські способи і форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер даної групи суспільних відносин. Спеціальний адміністративно-правовий режим устанавлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних засобів, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний ком-

плекс процедурно-процесуальних форм, контрольних наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони, захисту.

Управлінські відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, повинні відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою, і детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків.

Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав свос законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті) визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт здійснююче режимне керування, спеціальні міри. Так як спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, зв'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то в ідеалі, вони повинні одержувати юридичне оформлення у виді закону, а не урядового або відомчого нормативно-правового акта.

В адміністративному праві одержала закріплення точка зору про розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному, як особливе сполучення юридичний засобів і прийомів регулювання, і державно-управлінському, як особливий порядок діяльності державних органів, покликаний забезпечити дотримання встановлених правил.

З сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяють як окремий клас надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими (далі - надзвичайні режими). "Надзвичайні режими - спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація (далі НС)" [1, с.204]. У разі НС як різновиді небезпечного соціального явища, соціальне середовище виходить з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, що складаються в таких умовах. Д.М. Бахрах називає надзвичайні режими екстремальними [1, с.201]. На нашу думку, термін "екстремальні правові режими" більш чітко відображає сутність явища. Ці правові режими перебувають на межі правової системи з точки зору інтенсивності правообмежень. Вони необхідні для специфічного нормативного впливу на ситуацію, що склалася.

Можна сказати, що надзвичайні адміністративно-правові режими - це спеціальні правові режими діяльності органів влади і управління, що допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджені як тимчасовий соціально-об'єктивний і правовий захід забезпечення безпеки особи суспільства і держави, що визначається конкретно складеними обставинами. Головне в їх змісті те, що вони змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, систему органів управлінського впливу, запроваджують заходи врегулювання суспільних відносин при надзвичайних ситуаціях.

Оскільки екстремальні умови диктують безперешко-

дне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальної меті, надзвичайні режими "вижимають" з галузевого режиму усе, що стосується обмежно-заборонного впливу - зменшується кількість прийомів узгодження і горизонтальної координації, скорочується загально дозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління, збільшуються дозвільні розпорядження і координаційні зобов'язання. Надзвичайний режим завжди тимчасова міра і має працювати тільки в період НС.

При введення надзвичайного режиму важливо дотримувати принцип адекватного реагування, покликаний запобігти надмірне втручання державних органів у конституційний статус особистості. Кожному типові НС відповідає свій вид режиму. Носієм надзвичайного режиму є територія, на якій виникли небезпечні фактори. Об'єктом надзвичайного режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер погрози безпеки, на стан суспільного порядку і життєдіяльності. Вибір того або іншого надзвичайного режиму залежить від ступеня кризовості НС і характеристики її елементів: ступінь і вид погрози безпеки; характер вражаючих факторів; масштабність і часовий аспект протікання НС; різнопорядковість наслідків, їх ланцюговий характер.

Як вже було відмічено раніше, надзвичайні правові режими дуже щільно пов'язані з правовим статусом особи: і перше і друге правові явища містять у собі права й обов'язки суб'єкта. Усі надзвичайні режими обмежують права і свободи громадян, тому такі обмеження повинні, в ідеалі, закріплюватися тільки законом.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму. Вибір конкретного виду надзвичайного режиму залежить від ряду параметрів ситуації, що склалася. Можна виділити такі критерії: тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного фактора; комплексність впливу негативних факторів різного роду; негативні наслідки, що настали і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання.

Правову основу надзвичайних режимів складають конституційні норми (ст.64, п.31 ст.85, п.19 ст.92, п.п.20, 21 ст.106, п.10 ст.138 Конституції України); Закони "Про правовий режим воєнного стану", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру"; а також інші Закони, які регулюють діяльність окремих органів державної влади в таких умовах.

Існують дві підстави введення надзвичайних режимів: фактична підстава (явище, яке включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади).

У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, пересягають працювати звичайні повсякденні соціальні і правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення - вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення, створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Все це запроваджується для нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпек, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідації та локалізації негативних факторів.

Законодавство, що регулює відносини в надзвичайних умовах, передбачає створення спеціальних тимчасових органів - комісій, адміністрацій, комітетів, птабів, комендатур, яким надаються повністю або частково розпоряджувальні та виконавчі повноваження органів виконавчої державної влади території на якій введено надзвичайний режим. Одночасно зі збільшенням повноважень держави в умовах надзвичайного режиму обмежуються права і свободи громадян.

Існує певна кількість праць, в яких автори розглядають деякі аспекти окремих видів надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів [6-12], але комплексного дослідження поки що проведено не було.

Треба відмітити питання правової природи актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів: воєнного стану, надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації (далі - надзвичайні режими). Ці акти є важливою ланкою в системі суспільних відносин, виражають волю держави в особі Президента та Верховної Ради України. За допомогою цих актів відбувається переведення нормативних величч Законodawства в конкретні права і обов'язки державних органів, посадових осіб, громадян. Акт про введення надзвичайного режиму видається на підставі відповідного закону. Повноваженнями з його видання наділений тільки Президент, значить, акт про введення надзвичайного режиму є актом управління, бо має всі ознаки актів державного управління [2, с.101-119]. У цьому акті враховується специфіка ситуації, що склалася: він виступає як юридичний факт, що викликає правовідносини різного роду. Так, на основі цього акта виникають адміністративно-правові, а також трудові і господарські відносини. Акт про введення надзвичайного режиму є основою для видання індивідуальних актів управління, зокрема, про притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення вимог відповідного надзвичайного режиму. Акт має специфіку при набутті ним юридичної сили. Законодавством України закріплено укорочений термін вступу в юридичну силу акта про введення відповідного надзвичайного режиму. Особливістю акта є те, що він видається із зазначенням строку дії і меж території, на яку буде поширюватися відповідний режим. Важливо, що законодавством

передбачено обов'язкове затвердження Верховною Радою указу Президента про введення відповідного надзвичайного режиму, а також визначено механізм введення, який не дає можливості Президенту самостійно збільшувати повноваження органів виконавчої влади.

Указ Президента про введення відповідного надзвичайного режиму має обов'язково містити: обґрунтування необхідності його введення; межі території, на якій вводиться такий режим; вичерпний перелік заходів, які застосовуються у відповідному надзвичайному режимі; час введення відповідного надзвичайного режиму і термін, на який він вводиться; перелічуються державні органи, на які покладається здійснення закріплених заходів. Ми виокремили все загальне, що відноситься до актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів: воєнного стану, надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації. Особливості цих актів містяться в їхньому змісті. Для кожного акта характерні свої особливості щодо визначення необхідності введення, меж території, часу, строку дії та вичерпного переліку заходів і правообмежень відповідного надзвичайного режиму.

Розглянемо правову природу актів про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму - особливого стану. На відміну від інших надзвичайних режимів він може бути введений актом державного управління, який необов'язково повинен мати письмову форму, цей акт може бути в письмовій, усній і конклюдентній формі і мати велику кількість суб'єктів, які компетентні його приймати. Такі акти можуть бути актами загального міжгалузевого та галузевого управління, залежно від рівня НС. При об'єктивному рівні НС акт про введення надзвичайного режиму є актом галузевого управління, при місцевому або регіональному рівні НС - актом міжгалузевого навідомчого управління, а при державному рівні НС - актом загального управління. Не існує чітко закріпленого порядку введення надзвичайного правового режиму - особливого стану, але перелічені акти будуються на загальних принципах актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, які були розглянуті раніше. Ці акти дуже відрізняються один від одного, і деякі з них закріплюються в законах про органи державної влади, які можуть вводити режими особливого стану. Вважається за необхідне прийняти нормативно-правовий акт на рівні Кабінету Міністрів України, який би закріпив: загальні принципи введення надзвичайних правових режимів особливого стану, вичерпний перелік органів, які можуть вводити такі режими і в яких конкретно випадках, та вичерпний перелік правообмежень громадян, які можуть бути запроваджені в умовах конкретних НС.

Надзвичайні режими відрізняються один від одного за: а) ступенем жорсткості і інтенсивності правообмежень громадян; б) ступенем розширення адміністративно-владних повноважень державних органів і посадових осіб; в) характером зміни організаційно-управлінського механізму; г) механізмом введення надзвичайного режиму; д) уповноваженим органом, який може вводити над-

звичайний режим; є) часом існування режиму. За жорсткістю і інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації відмінюється режим "надзвичайної ситуації" на території впливу негативного фактора, режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає правообмеження, які були до цього закріплені режимом "надзвичайної ситуації", і запроваджує податкові. Те ж саме відбувається при введенні режиму надзвичайного стану після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації і при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайного стану.

Підсумовуючи, треба відмітити, що питання щодо надзвичайних адміністративно-правових режимів в українському законодавстві потребують подальшої розробки. На нашу думку, в Україні є чотири типи надзвичайних адміністративно-правових режимів: воєнний стан, надзвичайний стан, режим надзвичайної екологічної ситуації та режим надзвичайної ситуації, який включає в себе всі НС, при настанні яких жоден інший надзвичайний правовий режим не вводиться, а всі перелічені надзвичайні режими регулюються відповідними законами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М.: БЕК, 1999. -368 с.
2. Кореньев А.П. Административное право России. - М.: МЮИ МВД России, 1999. -Ч.1. -280 с.

3. Лапун Г. Особенности надзвичайного стану // Закон і бізнес. -1999. -№ 39. -С.25.
4. Право и чрезвычайные ситуации: Сб. науч. тр. -М.: Ин-т государства и права РАН, 1992. -223 с.
5. Словарь иностранных слов. -М.: Рус. яз., 1989. -624 с.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. -М.: Юрид. лит., 1989. -288 с.
7. Анисимова А.В. Вопросы правового регулирования чрезвычайных экологических ситуаций // Проблемы законности. -1999. -Вип. 38. -С.148-154.
8. Горбулін В. "Надзвичайного стану в Україні не буде" // Урядовий кур'єр. -№ 190. -09.10.1999 р.
9. Демичев Д. Органы государственного управления и правовая защита населения в экстремальных ситуациях // Юридический вестник. -1998. -№ 1. -С.78-83.
10. Коваль Л.В. Юридичний статус громадян та громадська безпека // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали наук.-практ. конф. -Х., 1995. -С.136.
11. Коротков А.П., Соковтих Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями. Сравнительный анализ международного правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. -1997. -№ 10. -С.65-72.
12. Кравець Є. Національна безпека України. Механізм дії права в умовах надзвичайних ситуацій // Право України. -1998. -№ 8. -С.67-74.

Надійшло до редакції 09.06.2004

БИЛОКОНЬ Н.В. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ КАК ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
Рассмотрено правовое регулирование чрезвычайных административно-правовых режимов в украинском законодательстве.

BILOKON' N.V. EXTREME ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIMES AS LEGAL MAINTENANCE OF PROTECTION OF THE SOCIAL ORDER IN EXTREME SITUATIONS
Legal regulation of extreme administrative-legal regimes in the Ukrainian legislation is considered.

УДК 35.085-057.36(477)

В.С. ВЕНЕДИКТОВ, докт. юрид. наук, проф.,
М.І. ІНШИН, канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянута професійна компетентність державного службовця органів внутрішніх справ.

Подальший розвиток державної служби в Україні вимагає стратегічних заходів щодо створення його цілісного інституту. Кадровий склад державної служби має по-

повнитись висококваліфікованими, компетентними фахівцями з високим рівнем загальної культури, освіченості, громадянської відповідальності. Критерії добору, призна-