

сових інститутів, але найчастіше входять у комплекс загальнодержавних правових заходів для боротьби з даним злочиним.

Список літератури: 1. Кернер Х. – Х., Дах Э. Отмывание денег : Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике / А.Э.Жалинский (общ. ред.) М., 1996. 2. Ackermann J.-B. Geldwascherei – Money Laundering. Zurich 1992. S. 28; Carl D., Klos J. Regelund zur Bekämpfung der Geldwasche, Bielefeld, 1994. 3. Arzt G.: Geldwascherei – Eine neue Masche zwischen Hehlerei und Begünstigung, in: NSTZ 1990. 4. Hirsch B. «Banken unter Waschwang» in: Die Zeit Nr. 44 von. 29.10.1993. 5. Die Akte der Vereinten Nationen. Sammlung. Hamburg, 1994.

Надійшла до редколегії 10.09.02

Ю.В. Дубко

ПОНЯТТЯ «ОСОБЛИВІ УМОВИ ДЛЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ» ПОТРЕБУЄ ДЕЯКИХ УТОЧНЕНЬ

Питання про особливості діяльності органів внутрішніх справ при значному ускладненні оперативної обстановки, викликане надзвичайними обставинами, тобто в особливих (екстремальних) умовах, уперше розглядався ще у 20-х рр. В.А. Власовим [1, с.6–12], а на межі 50-60-х років у роботах Ф.С. Разаренова та М.Ю. Козлова [2]. Згодом свою точку зору на проблему висловлювали Н.С. Троїцький [3], Ю.Х. Мартишов [4, с.77–84], А.Ф. Майдигов [5, с.7–17] та ін. А.Ф. Майдигов дав таке визначення поняттю: «*Особливі умови становлять собою підвищену за ступенем небезпеки для життя та здоров'я людей, зберігання матеріальних і культурних цінностей обстановку, яка викликається явищами природного, біологічного, технологічного та соціального характеру, що вимагає від органів влади і управління для її нормалізації правових, організаційних, тактичних й інших заходів і їхнього ресурсного забезпечення*» [5, с.12]. При цьому варто мати на увазі, що не всі умови, які особливі для органів внутрішніх справ, є такими для інших органів і суспільних утворень [5, с.12–13] (курсив наш. – Ю.Д.). М.А. Громов вважав найважливішою ознакою екстремальних умов встановлення особливого правового режиму (надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму), причому цю ознаку ставив на перше місце [6].

В.А. Лаптії, розвиваючи формулювання А.Ф. Майдигова, вказував, що для нормалізації надзвичайної обстановки необхідно: а) спеціальне нормативне регулювання та розподіл повноважень; б) установа спеціального правового режиму; в) створення нових структурних утворень; г) залучення додаткових сил і засобів; д) створення досконаліших систем спеціального управління і зв'язку; е) проведення операцій [7, с.63].

С.О. Кузніченко визначає особливі умови в діяльності органів внутрішніх справ як «*соціально-юридичне явище, соціальний аспект котрого містить у собі суспільно небезпечну обстановку на певній ділянці території (така обстановка може бути викликана явищами кримінального та некримінального характеру, воєнними діями, а так само великою імовірні-*

стю появи перерахованих явищ), а організаційно-правовий аспект містить надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим і організаційні зміни в діяльності державних органів, спрямовані на швидку локалізацію та ліквідацію впливу негативного фактора, приведення громадського життя в нормальний, звичний стан» [8, с.21].

В.В. Ларін, І.А. Лесняк, Г.С. Нікулін визнали за необхідне включити у визначення цього поняття юридичну оцінку тієї чи іншої надзвичайної обставини, яку може дати наділений такими повноваженнями суб'єкт (Президент, Верховна Рада України, Верховної Рада Автономної Республіки Крим). У їхній інтерпретації формулювання виглядає так: «*Під особливими умовами варто розуміти конкретну надзвичайну обстановку, яка виникла на певній території в результаті явищ природного, біологічного, технологічного, соціального характеру, і характеризується підвищеними за ступенем небезпеки умовами громадського життя, джерело юридичну оцінку уповноваженим на те органом (суб'єктом) і потребує введення спеціального правового режиму для підсилення повноваження органів державної влади і управління з метою якнайшвидшої її нормалізації, відновлення законності та правопорядку*» [9, с.29].

Такий підхід, хоча й цілком відповідає поняттю особливих умов, що створюються при введенні режиму надзвичайного стану, але виводить за межі поняття «особливі умови діяльності органів внутрішніх справ» ряд спеціальних операцій, проведених поза цим режимом.

Недоліки такої позиції виявляються тоді, коли автори, розглядаючи дії органів внутрішніх справ при проведенні масових заходів, роблять висновок: «за змістом обстановки великі масові заходи ... можна з упевненістю віднести до надзвичайних обставин, що викликають потребу запровадження надзвичайного стану» [9, с.32].

На нашу думку, віднесення масових заходів до надзвичайних обставин помилкове з теоретичної точки зору, а ще й вважати їх такими, що «викликають потребу запровадження надзвичайного стану» помилкове і з практичної сторони, тому що запровадження надзвичайного стану з такого приводу, як факт майбутнього проведення того чи іншого масового заходу вже саме по собі може привести до загострення соціально-політичної обстановки в регіоні й навіть у країні в цілому. Безперечно, виникає питання, який орган державної влади уповноважений (чи може бути уповноважений, оскільки чинним законодавством такого не передбачено) запобіжно ввести спеціальний адміністративно-правовий режим у місті (де звичайно, і проводяться масові заходи) тоді, коли ще ніяких небезпечних дій учасники заходу не починали? Якщо є серйозні підстави вважати, що протиправні дії неминуче відбудуться, то такий захід не може бути санкціоновано, а сили і засоби органів внутрішніх справ приведені в бойову готовність. Проте в подібному випадку ми маємо справу з легко прогнозованою надзвичайною ситуацією, що дозволяє заздалегідь підготувати спеціальну операцію, але аж ніяк не тоді, коли надзвичайні обставини вже виникли. Звичайно, органи державної влади і місцевого самоврядування з метою запобігання очікуваних наслідків можуть ввести певні обмеження для населення й учасників масового заходу (заборона в'їзду

чи проходю у певну зону, зміну місця та часу проведення заходу, зміна руху транспорту тощо), але це ще не означає затвердження режиму надзвичайного стану. Крім того, якщо тільки визнання надзвичайної ситуації суб'єктом державної влади як таке є підставою для особливих умов органів внутрішніх справ, тоді останні позбавляються правової підстави для запобіжного приведення у бойову готовність усіх сил і засобів, створення згідно з обстановкою системи управління тощо.

Законодавством України передбачені різні види спеціальних адміністративно-правових режимів, які відрізняються різним ступенем жорсткості правових обмежень.

При встановленні кожного з цих адміністративно-правових режимів для органів внутрішніх справ настають особливі умови. Але законодавець не обговорює таких надзвичайних обставин, як раптове виникнення масових беспорядків чи необхідність затримання озброєних злочинців, коли ніякий інший суб'єкт управління, крім органів внутрішніх справ, через дефіцит часу фізично не може ввести необхідні для проведення операції правові обмеження. У таких випадках відповідний орган внутрішніх справ, діючи в обстановці крайньої необхідності і ґрунтуючись на Законі України «Про міліцію» самостійно встановлює певні обмеження для руху громадян, транспорту тощо, а іноді й евакуює громадян з району операції. Російський дослідник В.В. Гущин вважає, що про режим надзвичайної ситуації може йти мова і тоді, коли є певні обмеження і заборони, але надзвичайна ситуація не оголошується [10, с.25].

У зв'язку з цим виникає питання: чи можна розглядати ті правові обмеження, до яких звертаються органи внутрішніх справ, діючи в обстановці крайньої необхідності, як установлення спеціального адміністративно-правового режиму?

Базове визначення правового режиму розглядає його як порядок регулювання, виражений у комплексі правових заходів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів і заборон, а також позитивних обов'язків, що створюють особливу спрямованість регулювання [11, с.185]. Д.Н. Бахрах розглядає правовий режим як комплекс громадських відносин певного виду діяльності, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Цей комплекс задається параметрами подвійного характеру: по-перше, особливою соціальною значимістю громадських відносин, їхніми специфічними цілями і завданнями, по-друге, використанням особливих принципів, форм і методів діяльності, що відображаються в системі прав і обов'язків суб'єктів [12, с.201]. В.В. Гущин наголошує, що головним у змісті спеціальних правових режимів діяльності органів влади та управління, що вони змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, систему органів, що мають управлінський вплив, запроваджують заходи, які використовуються для регулювання громадських відносин в надзвичайних ситуаціях [10, с.24]. С.О. Кузніченко справедливо відзначає існування двох підстав для введення надзвичайних режимів: фактична підстава (явище) і юридична (відповідний акт державної влади) [13, с.103].

Дії органів внутрішніх справ в особливих умовах, коли надзвичайний адміністративно-правовий режим не встановлений будь-яким суб'єктом державної влади, не зовсім відповідають наведеним вище визначенням. Так, інтенсивність правообмежень громадян мінімальна, охоплює як правило, обмежене коло фізичних осіб; фактично не відбувається розширення адміністративно-владних повноважень органів внутрішніх справ порівнянно з щоденними умовами (ці повноваження передбачені Законом України «Про міліцію»); механізм введення надзвичайного режиму й орган, повноважний його ввести, спеціально законодавцем для цих випадків не передбачається; правообмеження існують дуже нетривалий час (зазвичай кілька годин і надто рідко – більше доби).

У зв'язку з тим, що деякі вчені наполягають на тому, що введення надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму є обов'язковою умовою (ознакою) наявності особливих умов для органів внутрішніх справ, виникає дилема: або розглядати *будь-які* правообмеження, які вимушено вживають органи внутрішніх справ в особливих умовах як надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим; або виключити з поняття особливих умов для органів внутрішніх справ цілий клас надзвичайних ситуацій (переважна більшість операцій для затримки озброєних злочинців, припиненню групових порушень громадського порядку й деякі інші).

Обидва варіанти видаються нам зовсім небажаними. Наведене вище визначення особливих умов, сформульоване С.О. Кузніченком, цілком охоплює поняття особливих умов для органів державної влади, але визначення особливих умов для органів внутрішніх справ, що включає більш широке коло надзвичайних ситуацій потребує, на нашу думку, у деяких уточнень.

Надзвичайні ситуації існують об'єктивно чи є можливість (прогнозується) їхнє об'єктивне виникнення. Проте для того, щоб надзвичайні обставини викликали особливі умови для діяльності органів внутрішніх справ, потрібна ще й суб'єктивна їх оцінка як *особливої оперативної обстановки*, тобто обстановки, що вимагає від органів внутрішніх справ відповідного реагування. Оцінку оперативної обстановки як особливої, тобто такої, що потребує негайного реагування органів внутрішніх справ, повинен дати той суб'єкт управління, на рівні якого існує проблема й джерела інформації. Це один із принципів системного аналізу при розв'язанні проблем управління [15, с.103]. Відступ від цього принципу може викликати затримку реакції органів внутрішніх справ на надзвичайні ситуації, і навіть вихід ситуації з-під контролю та її непередбачений розвиток.

Висловлене не означає, що особливі умови для тих чи інших органів внутрішніх справ не можуть наступити за розпорядженням вищих органів внутрішніх справ, або через оголошення надзвичайного чи воєнного стану. У цьому випадку вищі органи державної влади і управління можуть володіти всією інформацією про ситуацію, що склалася, тобто виникає потреба прийняття рішення на відповідному рівні управління. Проте це не звільняє органи внутрішніх справ від обов'язку дати адекватну оцінку

надзвичайним обставинам, що мають місце на території їхнього обслуговування, як особливої оперативної обстановки і запровадження відповідних заходів реагування.

Для органів внутрішніх справ таке реагування припускає створення нових структурних утворень: зведених загонів, груп бойового порядку чи оперативної побудови й ін.; залучення додаткових сил і засобів для локалізації надзвичайної події, локалізації його наслідків, проведення спеціальної операції; створення нової системи управління та зв'язку: оперативних штабів, пунктів управління, вузлів зв'язку тощо. У комплексі цих заходів виникає перехід органів внутрішніх справ від повсякденної оперативної організації, що вже не відповідає в умовах надзвичайних обставин виникаючим завданням, до оперативно-бойової організації, яка відповідає завданням, що виникають в особливих умовах.

Отже, зміст особливих умов складає особлива оперативна обстановка і реагування на неї, що виражається у вигляді переходу на оперативно-бойову організацію та подальші дії (операції) з локалізації та ліквідації наслідків надзвичайного стану чи надзвичайної обстановки. При цьому реагування органів внутрішніх справ на надзвичайні обставини може переджати подію.

Підсумок до сказаного можна підвести у вигляді такої системи визначень:

Особлива оперативна обстановка – це сукупність факторів і умов, що об'єктивно склалися в оперативній зоні органу внутрішніх справ, які впливають на підготовку й виконання цим органом його постійних завдань, суттєво ускладнена виникненням надзвичайних обставин чи надзвичайної ситуації та потребує від органів внутрішніх справ екстрених, адекватних ситуації заходів реагування.

Оперативно-бойова організація органів внутрішніх справ являє собою перехід до нової форми організації, що включає спеціальну систему управління, тимчасові структурні формування (підрозділи), залучення додаткових сил і засобів, їх ресурсне забезпечення для проведення операції (операцій) з метою локалізації надзвичайної ситуації, ліквідації її наслідків, нормалізації оперативної обстановки.

Особливі умови для органів внутрішніх справ становлять тимчасовий перехід в особливій оперативній обстановці до оперативно-бойової організації для проведення операцій (чи серії операцій) з метою локалізації надзвичайних обставин («НО»), надзвичайної ситуації («НС») чи запобігання їх виникнення.

Особливі умови супроводжуються встановленням надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму згідно з постановою повноважного суб'єкта державної влади чи тимчасовими правообмеженнями, до яких звертаються у подібних випадках органи внутрішніх справ і їхні працівники на підставі Закону України «Про міліцію».

Особливі умови для органів внутрішніх справ є лише одиничними випадком особливих умов для органів державної влади і управління. Тому наведена система визначень повинна розглядатися лише в безпосеред-

ньому зв'язку з більш загальним визначенням, сформульованим С.О. Кузніченком.

Список літератури: 1. Власов В.А. Чрезвычайные меры охраны // Административный вестник НКВД 1926. № 6. 2. Разаренов Ф.С. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в особых условиях. М., 1993; Козлов Ю. М. Управление в области административно-политической деятельности Советского государства. М., 1961. 3. Управление горрайорганами внутренних дел. М., 1981. Автор соответствующей главы Н.С. Троцкий. 4. Мартышов Ю.Х. О понятии особых условий // Актуальные вопросы советского административного права. М., 1972. 5. Майдыков А.Ф. Проблемы научного управления органами внутренних дел в особых условиях // Совершенствование управления ОВД в особых условиях. Труды Академии МВД СССР. М., 1991. 6. Громов М.А. Управление силами и средствами органов внутренних дел при стихийных бедствиях. М., 1990. 7. Лаптий В.А. Понятие чрезвычайной обстановки и особых условий // Бюллетень по обмену опытом работы. К., 1994. № 113/114. 8. Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук. Х., 2001. 9. Ларин В.В., Лесняк И. А., Никулин Г. С. Понятие и содержание особых условий // Совершенствование управления ОВД в особых условиях. Труды Академии МВД СССР. М., 1991. 10. Гуцин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности в Российской Федерации при чрезвычайной ситуации: Автореф. дис... док. юрид. наук. М., 1998. 11. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в Советском праве. М., 1989. 12. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1999. 13. Селиванов В.Н., Юлдашев А.Х. Системный анализ в органах внутренних дел. К., 1981.

Надійшла до редколегії 22.10.02

С.О. Кузніченко

НАДЗВИЧАЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В ЗАКОРДОННИХ КРАЇНАХ

Очевидно, що всі держави, незважаючи на рівень їх економічного розвитку, не застраховані від виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій. Зрозуміло, що надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру особливо часто виникають у країнах, де немає міцних правових традицій, правосвідомість населення знаходиться на низькому рівні, наявні великі соціально-економічні проблеми. Про цьому красномовно говорить досвід введення різних надзвичайних режимів у країнах, що розвиваються. Для розвинутих країн надзвичайне законодавство не менш актуальне, хоча умови і підстави введення надзвичайних режимів у цих країнах трохи інші.

В Україні на даний момент склалася така концепція надзвичайних правових режимів: воєнний стан, надзвичайний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації, особливе становище [1].

Зарубіжне законодавство використовує наступні види надзвичайних режимів:

1) надзвичайний стан (Великобританія, США, Канада, Індія, Португалія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба, Туреччина, Гана, Камерун тощо);