

Секція IV.
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ФЕНОМЕН АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ
В ЗМІСТІ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Кузніченко С.О.,

*Головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор*

Демократизація суспільних відносин, та процес євроінтеграції нашої країни зумовлює необхідність нового погляду на проблему державного управління в умовах глобальних небезпек відповідно до стандартів, принципів і норм, вироблених світовою спільнотою.

Розглядаючи поняття „надзвичайний правовий режим”, ми зразу оговоримося, що під ним розуміємо не просто наявність певних ключових обставин, що порушують встановлений в суспільстві й державі правопорядок й потребують застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки, а форму реагування на дані обставини зі сторони держави, управлінський вплив державних структур.

На нашу думку саме адміністративний примус (складова частина державного примусу) складає основу юридичного змісту такого юридичного феномену, як надзвичайні адміністративно-правові режими.

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.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи в якості реалізації надзвичайного режиму, послужило основою виділення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка в характері правового впливу на відношення

в зазначених умовах й виражається в установленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції органів управління дає їм можливість певним чином змінити характер примусового впливу на громадян і юридичних осіб. Дія приписів про обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного правового режиму розповсюджується не на конкретних осіб, а на населення всієї території. В надзвичайних умовах такий вид регулювання стає переважаючим.

Для того, щоб вияснити які саме додаткові, відмінні від інших, заходи адміністративно-правового впливу використовуються в умовах надзвичайного режиму нам представляється доцільно звернутися до широко розповсюдженої класифікації заходів адміністративного примусу на слідуючи групи (в залежності від способу забезпечення й мети застосування): адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративно-процесуального забезпечення й адміністративного стягнення.

Розглянемо детальніше кожен групу заходів адміністративного примусу на прикладах надзвичайних адміністративно-правових режимів, що закріплені відповідними конституційними законами України.

Адміністративно-попереджувальні заходи.

Загально визнано, що головним призначенням адміністративно-попереджувальних заходів є попередження правопорушення й забезпечення громадської безпеки в особливих умовах. Особливість цих заходів в тому, що вони носить чітко виражений превентивний характер. 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 учбової військової техніки й радіоактивних речовин та інші.

Особливе значення розглядуваний захід адміністративного попередження має в умовах надзвичайних режимів. При наявності гостро-

го соціального конфлікту необхідно особливий контроль зі сторони державних органів за складом контингенту прибуваючого в режимну зону й вибуваю чою із неї, за кількістю і видами вантажів, що перевозяться. Озброєні конфлікти в середній Азії, Закавказзі, м. Москва і в інших місцях показали, що із розростанням соціальних конфліктів на ці території притягується або вторгаються значна кількість прихильників тої чи іншої сторони. Їх наміри при цьому часто носять провокаційний характер, ведуть до росту напруги, ескалації насилля.

В цих умовах правомірно може бути введено особливий порядок в'їзду на територію, де об'явлено надзвичайний режим. Даний режим є необхідним для нормалізації обстановки, відновлення законності й правопорядку.

Одним із широко розповсюджених правових засобів забезпечення громадського порядку й безпеки в зоні дії надзвичайного режиму є введення такого правообмеження, як комендантська година. Його історія нараховує вже не один десяток років. Комендантська година визначається як заборона знаходитися на вулицях й в інших громадських місцях без спеціально виданих пропусків й документів, що засвідчують особу, в установлені години доби.

Виходячи із тактичних міркувань, комендантська година, як правило, встановлюється в вечірній й нічний час так як саме в цей час об'єктивно утруднено контролювати дотримання громадського порядку поза жилими й іншими приміщеннями. Конкретний термін дії комендантської години визначається органами влади управління на які покладено керівництво режимною територією. Встановленню комендантської години відповідає ряд організаційних заходів. В практичній діяльності це означає оцінку оперативної обстановки в конкретній місцевості, проведення розрахунків сил й засобів необхідних для забезпечення комендантської години, їх розміщення, організацію контролю за несенням служби і так далі.

Крім заборони знаходження громадян в громадських місцях без перепусток 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

громадського транспорту, видаються інші розпорядження по забезпеченню 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 складають заходи по обмеженню або забороні продажу, а також тимчасового вилучення засобів, предметів й речовин, безконтрольне використання яких може потягнути за собою ускладнення обстановки. До таких предметів віднесено: звукопідсилювачі технічні засоби й розмножувальна техніка; зброя, боеприпаси, 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 й документів, й закінчуючи застосуванням у виключних ситуаціях зброї. Суть подібних заходів є в примусовому припиненні протиправних дій громадян, посадових осіб, підприємств, установ й 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 наш погляд, можна віднести й тимчасову заборону виготовлення інформаційного матеріалу, що може призвести до ускладнення операційної обстановки до відміни надзвичайного режиму, а також вилучення заборонених речовин і предметів.

Конституція України гарантує право громадян на об'єднання, разом з тим, забороняється створення й діяльність громадських об'єднань, мета чи дії яких направлені на насильницьку зміну основ конституційного строю й порушення цілісності України, підриив 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 приймають ту чи іншу сторону в конфлікті. При цьому їх діяльність може набути екстремістського напрямку, сприяти

подальшому розпаду конфліктної ситуації. У цьому випадку органам влади й управління, на території дії надзвичайного режиму, надано право призупиняти діяльність таких громадських організацій на період дії режиму. Тут необхідно відмітити, що діяльність партій, організацій й рухів практично всюди виходить за межі адміністративно-територіальних утворень, повноваження же органів управління, що відповідають за здійснення режиму, розповсюджується тільки 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 в рамках вказаних границь.

Заходи адміністративно-процесуального забезпечення.

Треба підкреслити, що однією з специфічних ознак, характерних для заходів адміністративно-процесуального примусу є те, що розглядувані заходи застосовуються з метою виявлення правопорушень, закріплення та виявлення доказів правопорушення, створення інших умов, необхідних для всебічного та об'єктивного розглядання 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 правообмежувочими заходами надзвичайних правових режимів і наповнюються в цих умовах особливим змістом, що відрізняється від звичайних умов.

Так поряд з загальним підґрунтям здійснення догляду, існують спеціальні підґрунтя. Одним з таких підґрунть 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 розширюються підґрунтя проведення перевірки документів. Якщо в звичайних умовах для застосування такого заходу необхідні достатні відомості про здійснене правопорушення, або те що готується, тобто по відношенню до конкретних осіб, а 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, але й установлення якісного складу тих що зібрали-

ся, 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.

Як вже було підкреслено, надзвичайними режимами можуть бути установлені різні вимоги. Це: заборона проведення масових заходів, встановлення карантину, запровадження комендантської години та ряд інших. Перелік таких правообмежень міститься в Указі Президента України, яким введено відповідний надзвичайний правовий режим. Подальше детальне регламентування вимог надзвичайного режиму знаходить своє відображення в нормативних актах органу управління, що здійснює керівництво режимною зоною, наприклад в розпорядженнях місцевої адміністрації, наказах оперативного штабу. При здійсненні протиправних дій, що порушують дані вимоги, настає адміністративна відповідальність.

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

Підводячи підсумок, ми маємо можливість сказати, що 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 віддзеркалене різким збільшенням в механізмі правового регулювання саме адміністративно-попереджувальних заходів, що не мають ознак адміністративної кари.

Резюмуючи все вищевикладене, можна підкреслити, що надзвичайні адміністративно-правові режими є системою правових норм переважно адміністративного характеру, що мають вираз насамперед в обмеженнях прав та свобод громадян, прав юридичних осіб, в збільшенні повноважень органів державної влади і управління, що введені на конкретній території при наявності визначених в надзвичайному законодавстві обставин, з метою найскорішої нормалізації обстановки.