

УДК 351.74

Классификация и содержание административно-ограничительных мер, применяемых в случае возникновения чрезвычайных ситуаций

Басов Андрей Витальевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры отраслевых дисциплин,
Крымский экономико-правовой институт
Международного гуманитарного университета,
95000, Украина, Симферополь, ул. Гоголя, 9;
e-mail: basov_a@ukr.net

Аннотация

В статье исследованы вопросы определения классификации и содержания административно-ограничительных мер, применяемых уполномоченными субъектами обеспечения общественной безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций различного генезиса. Автором приведены дополнительные критерии классификации данных мер. Также раскрыто определение содержания отдельных ограничительных мер, что имеет очень важное практическое значение, ведь раскрывается порядок их реализации. Кроме того, автором определены конкретные пути совершенствования норм действующего законодательства в сфере применения административно-ограничительных мероприятий в условиях возникновения чрезвычайной ситуации.

Ключевые слова

Чрезвычайная ситуация, меры, административно-ограничительные меры, субъект, обеспечение общественной безопасности, совершенствование, законодательство.

Введение

В условиях перехода страны к принципиально новой парадигме обеспечения национальной безопасности в целом, теоретическая разработка понятийного аппарата приобретает новое значение и содержание в связи с существенным развитием и изменением внутренних и внешних условий развития общества.

Чрезвычайные ситуации «требуют» от органов государственной власти принятия соответствующих мер, которые в обычных условиях являются противозаконными – ограничивать конституционные права граждан и организаций, налагать на них дополнительные запреты и обязанности. Без их введения деятельность государства по ликвидации чрезвычайной ситуации и её негативных последствий значительно усложняется.

В общем, проблема применения ограничительных мер в условиях чрезвычайных ситуаций является одной из важных сторон взаимоотношений государства и граждан, в значительной мере обуславливает реальность провозглашённых прав и свобод. Поэтому вопросы, связанные с определением понятия ограничения, процедурных аспектов их применения

являются сегодня крайне актуальными. Кроме того, классификация ограничительных мер имеет существенное значение для освещения как теоретического так и практического аспектов данного вопроса.

Теоретические подходы классификации административно-ограничительных мер

В рамках данной работы мы не будем уделять особое внимание анализу позиций учёных, которые исследовали классификацию административно-ограничительных мер, применяемых как в обычных условиях так и в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, отметив при этом, что мы поддерживаем позицию тех учёных, которые считают, что ограничительные меры, применяемые субъектами обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях, следует классифицировать по определённым критериям, а именно: во-первых, по объекту (адресату) ограничения; во-вторых, по временному периоду действия ограничений; в-третьих, по принадлежности нормы, определяющей ограничения, к определённой отрасли права; в-четвёртых,

по юридической силе правовых актов, устанавливающих ограничения; в-пятых, по виду ограничительных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц¹.

Приведённая классификация безусловно имеет существенное значение для исследования теоретических и практических аспектов обеспечения общественной безопасности, однако, по нашему мнению, не охватывает всей специфики общественных отношений в сфере реализации процедур ограничений прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций. Представляется, что приведённую классификацию целесообразно дополнить следующими дополнительными классификационными элементами:

– во-первых, по субъектам, в отношении которых применяются ограничительные меры (согласно действующему законодательству Украины определённые меры могут быть применены как к физическим, так и к юридическим лицам, определённые – только к физическим (особый порядок въезда и выезда и т. п.), а отдель-

ные – только к юридическим (особый порядок деятельности предприятий, обеспечивающих ликвидацию негативных последствий чрезвычайной ситуации и т. п.);

– во-вторых, по предметной направленности (в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций соответствующие субъекты обеспечения общественной безопасности могут применять ограничительные меры в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности физических лиц; в области ограничения, запрета или изменения хозяйственной деятельности физических и юридических лиц).

Приступая к более детальной характеристике административно-ограничительных мер, применяемых в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, стоит отметить, что в зависимости от объектов (адресатов), ограничения, применяемые в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, делятся на: во-первых, общие; во-вторых, специальные; в-третьих, индивидуальные ограничения.

К общим ограничениям следует отнести ограничения, применяемые ко всему населению, которое находится на территории Украины, и в том объёме, который необходим для устранения

1 Ягофорова И.Д. Право как мера ограничения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2004. – С. 105.

угрозы и скорейшей ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера, нормализации обстановки, восстановления правопорядка, защиты основ конституционного строя, для восстановления конституционных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов юридических лиц, создания условий для нормального функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, других институтов гражданского общества. Примером общего вида ограничений является введение Премьер-министром Украины на территории страны карантинных мероприятий в связи с возникновением эпидемии заболевания людей гриппом «А/Н1N1» («свиной грипп»).

Содержание этих мероприятий заключалось в ограничении передвижения по территории страны, в запрете пересечения государственной границы Украины без соответствующих медицинских документов; введении специального режима по ограничению передвижения граждан без особой необходимости из одной области в другую; приостановке работы дошкольных и общеобразовательных учреждений; введении для работников, работающих в сфере обслужива-

ния населения (работников торговли, транспорта), обязательного ношения масок; запрет проведения всех массовых мероприятий, концертов, киносеансов, других собраний людей².

Специальные ограничения устанавливаются в отношении определённой группы населения. Так, например, в соответствии с Законом Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» в условиях действия режима чрезвычайного положения может быть введён запрет призывникам и военнообязанным изменять место жительства без уведомления соответствующего военного комиссариата.

Индивидуальные ограничения содержатся в нормативных актах управления и представляют собой конкретизацию общих ограничений по отношению к персонифицированным индивидуальным субъектам правоотношений. Например, в условиях действия режима чрезвычайного положения может быть принято решение об отстранении от работы на период чрезвычайного положения, в случае ненадлежащего выполнения своих

2 Объявлен карантин в 9-ти областях Украины: решение Кабмина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.podrobnosti.ua/accidents/2009/10/30/640251.html.

обязанностей, руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, от деятельности которых зависит нормализация обстановки в районе чрезвычайного положения, и возложении временного исполнения обязанностей указанных руководителей на других лиц³.

Следующим классификационным основанием является время действия ограничительных мер в условиях чрезвычайных ситуаций. По этому основанию можно выделить постоянные и временные ограничения.

Рассматривая первую группу ограничений, стоит отметить, что согласно нормам международного законодательства, в любом случае ограничения должны иметь определённые временные пределы^{4, 5}. Однако данное положение касается только ограниче-

ний прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в условиях введения режима чрезвычайного положения, введение которого обусловлено возникновением чрезвычайных ситуаций социально-политического характера.

Между прочим, в соответствии с положениями действующего законодательства время действия ограничений, которые вводятся в условиях действия режима военного положения или режима зоны чрезвычайной экологической ситуации, чётко не определено. Указанные режимы, а следовательно, и ограничения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, вводятся на время, необходимое для ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые послужили основанием их введения.

Анализ Закона Украины «О правовом режиме военного положения» (п. 2 ст. 6), Закона Украины «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» (ч. 4 ст. 6) свидетельствует о том, что законодатель лишь указывает на необходимость определения в Указе Президента о введении указанных режимов сроков действия ограничений. Однако, по нашему мнению, данные сроки должны иметь «приблизительный или ориентировочный

3 Про правовой режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – С. 176.

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

5 Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624

характер», так как Президент чётко не может определить время ликвидации чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера и её негативных последствий.

Также отметим, что Чернобыльская катастрофа создала на значительной территории Украины чрезвычайно опасную для здоровья людей и окружающей природной среды радиационную обстановку. В связи с чем на территории, которая относится к зоне отчуждения, – зоны безусловного (обязательного) отселения, зоны гарантированного добровольного отселения, зоны усиленного радиоэкологического контроля – постоянно действуют ограничения в отношении: постоянного проживания населения, осуществления деятельности с целью получения товарной продукции без специального разрешения; пребывания лиц, не имеющих на это специального разрешения, а также привлечения к работе лиц без их согласия; вывоза за пределы зон без специального разрешения земли, глины, песка, торфа, древесины, а также заготовки и вывоза растительных кормов, лекарственных растений, грибов, ягод и других продуктов лесопользования, за исключением образцов для научных целей; выноса или вывоза из зон стро-

ительных материалов и конструкций, машин и оборудования, домашних вещей и т. п. без специального разрешения; ведения сельскохозяйственной, лесохозяйственной, производственной и иной деятельности, а также строительства без специального разрешения (в том числе строительства ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, которые имеют общегосударственное значение), выпаса скота, нарушения среды обитания диких животных, спортивной и промышленной охоты и рыболовства; перегона животных, сплава леса; пребывания лиц, имеющих медицинские противопоказания для работы в контакте с источниками ионизирующего излучения или в отношении которых установлена причинная связь инвалидности с работами по ликвидации последствий аварии⁶.

Анализируя временные ограничения, следует отметить, что действующее законодательство большинство ограничительных мер, применяемых к физическим и юридическим лицам,

6 Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

определяет с указанием срока действия или наступления определённых условий. Так, например ст. 7 Закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» закрепляет, что чрезвычайное положение в Украине может быть введено на срок не более 30 суток и не более 60 суток в отдельных её местностях. В случае необходимости чрезвычайное положение может быть продлено Президентом Украины, но не более чем на 30 суток. Указ Президента Украины о продлении действия чрезвычайного положения вступает в силу после его утверждения Верховной Радой Украины. То есть в данном случае законодатель определил чёткие временные рамки действия ограничений, вводимых в связи с введением данного режима.

Ст. 29 Закона Украины «О защите населения от инфекционных болезней» определяет, что карантин устанавливается на период, необходимый для ликвидации эпидемии или вспышки особо опасной инфекционной болезни. На этот период могут меняться режимы работы предприятий, учреждений, организаций, вноситься другие необходимые изменения относительно условий их производственной и другой деятельности. Ч. 2 ст. 32 ука-

занного закона закрепляет, что виды и продолжительность ограничительных противоэпидемических мероприятий устанавливаются в зависимости от особенностей течения инфекционной болезни, состояния эпидемической ситуации и обстоятельств, которые на неё влияют. В данном случае временные рамки действия ограничительных мероприятий зависят от наступления определённых условий, а именно, – нормализации состояния эпидемической ситуации.

В зависимости от субъекта, в отношении которого применяются ограничения, меры подразделяются на следующие группы: во-первых, меры, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам; во-вторых, меры, применяемые только к физическим лицам; в-третьих, меры, применяемые только к юридическим лицам.

К мерам, применяемым как к физическим, так и к юридическим лицам, можно отнести следующие: установление для физических и юридических лиц квартирной повинности по расквартированию военнослужащих, размещению военных частей, подразделений и учреждений, а также для временного размещения эвакуированного или временно переселённого

населения, аварийно-спасательных формирований; использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для предотвращения опасности и ликвидации чрезвычайных ситуаций с обязательной компенсацией понесённых потерь; введение комендантского часа, а также установление специального режима светомаскировки; изъятие у предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, отдельных граждан радиопередающего оборудования, телевизионной, видео – и аудиоаппаратуры, компьютеров, а также, в случае необходимости, других технических средств связи; запрет торговли оружием, сильнодействующими химическими и ядовитыми веществами, а также алкогольными напитками и веществами, произведёнными на спиртовой основе; проведение принудительной эвакуации населения из мест и районов, опасных для проживания, а также предприятий, учреждений, организаций и материальных ценностей, имеющих важное государственное, хозяйственное и культурное значение.

К физическим лицам в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций могут применяться следую-

щие меры: введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости; введение трудовой повинности для трудоспособного населения, установление особого режима въезда и выезда; ограничение свободы передвижения граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также движения транспортных средств, проверка документов у граждан, а в случае необходимости – досмотр вещей, транспортных средств, багажа и грузов, служебных помещений и жилья граждан, за исключением ограничений, установленных Конституцией Украины; изъятие у граждан огнестрельного оружия и боеприпасов, холодного оружия.

Только к юридическим лицам могут быть применены следующие меры: временный запрет строительства новых, расширения действующих предприятий и других объектов, деятельность которых не связана с ликвидацией чрезвычайной ситуации или обеспечением жизнедеятельности населения и аварийно-спасательных формирований; изменение режима работы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, переориентация их на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, иные

изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ; отстранение от работы на период чрезвычайного административно-правового режима (в случае ненадлежащего выполнения своих обязанностей) руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, от деятельности которых зависит нормализация обстановки, и возложение временно-го исполнения обязанностей указанных руководителей на других лиц; изъятие для временного использования необходимого для нужд обороны имущества министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, территориальных общин, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности и граждан, в том числе в соответствии с Положением о военно-транспортной обязанности – транспортных средств, сооружений, машин, механизмов, оборудования и других объектов, связанных с обслуживанием транспорта; использование мощности и трудовых ресурсов предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности для нужд обороны, изменение режима их работы, проведение других изменений производственной деятельности,

а также условий труда в соответствии с законодательством о труде; в порядке, определённом Конституцией и законами Украины, постановка вопроса о запрете деятельности политических партий, общественных организаций, если она угрожает суверенитету, национальной безопасности Украины, её государственной независимости и территориальной целостности, жизни граждан; осуществление контроля за работой предприятий связи, полиграфических предприятий, издательств, телерадиоорганизаций, театральных, концертно-зрелищных и других предприятий, учреждений и организаций культуры, использование местных радиостанций, телевизионных центров и типографий для военных нужд и проведения разъяснительной работы; регулирование функционирования гражданских телерадиоцентров, запрет функционирования любительских приёмно-передающих радиостанций личного и коллективного пользования и передачи информации через компьютерные сети.

По предметной направленности ограничительные меры, применяемые в условиях чрезвычайной ситуации, можно разделить на меры, применяемые во-первых, в сфере охраны общественного порядка и обе-

спечения безопасности физических лиц, во-вторых, в сфере ограничения, запрета или изменения хозяйственной и лицензионно-разрешительной деятельности физических и юридических лиц.

Исследуя первую группу мероприятий, следует отметить, что основная цель применения данной группы мер заключается в создании соответствующих условий для эффективной деятельности субъектов обеспечения общественной безопасности. Именно в реализации данных мер прослеживается «позитивный аспект» ограничений, применяемых в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, ведь традиционная трактовка ограничений лишь в «негативном аспекте» является устаревшей и не отражает всей полноты содержания данных мероприятий в таких условиях. «Позитивный аспект» ограничений, применяемых соответствующими субъектами к физическим и юридическим лицам в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, проявляется, во-первых, в том, что эти меры направлены на защиту жизни и здоровья населения. Так, например, введение комендантского часа в условиях возникновения социальных конфликтов позволит уменьшить случаи нападения на лиц, предотвратить слу-

чай мародёрства и краж имущества, оставшегося без присмотра; введение особого режима въезда и выезда в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера ограничит попадание в данную зону населения, а также позволит уменьшить случаи вывоза за пределы установленной территории запрещённых предметов, веществ, продуктов питания и т. п.

Содержание административно-ограничительных мер, применяемых в случае возникновения чрезвычайных ситуаций

В связи с этим считаем целесообразным исследовать сущность и процедуры реализации отдельных ограничений, вводимых в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Во-первых, обратим внимание на особый режим въезда и выезда. Прежде всего следует отметить, что цель введения такого режима может быть различной: это и обеспечение государственной безопасности (применение особого режима въезда и выезда в приграничных районах), и безопасности стратегических госу-

дарственных объектов (атомных электростанций, гидроэлектростанций, аэропортов), и общественной безопасности (в ходе проведения военных учений, при введении на отдельной территории карантина или при проведении контртеррористической операции), и осуществление природоохранной деятельности (в заповедниках).

Особое значение это мероприятие приобретает в условиях непосредственного возникновения чрезвычайных ситуаций. Так, при наличии острого социального конфликта, техногенной аварии или стихийного бедствия нужен особый контроль со стороны субъектов обеспечения общественной безопасности, а также контроль за количеством и видом грузов⁷.

Также следует подчеркнуть, что введение особого режима въезда и выезда необходимо в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Отметим, что на территории Украины уже несколько раз вводился такой режим. Так, например, во время наводнения в Закарпатье в 1993, 1998, 2002, 2007, 2009 годах был вве-

дён особый режим въезда и выезда, с целью обеспечения безопасности граждан, предотвращения их гибели и травмирования, предупреждения правонарушений и хищения имущества физических и юридических лиц, которое осталось без присмотра⁸. Во время действия режима чрезвычайного положения в населённых пунктах АР Крым особый режим въезда и выезда был введён с целью предотвращения распространения вируса высокопатогенного гриппа на другие территории Республики, а также недопущения вывоза за пределы режимной территории продуктов питания животного происхождения⁹.

Далее рассмотрим следующий вид ограничений, которые вводятся в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций – временную или безвозвратную эвакуацию людей из мест, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений. Согласно Постановлению

8 Виприцький А.О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану: дис. ... канд. юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2010. – С. 110.

9 Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2010. – С. 98.

7 Кузніченко С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 227.

Кабинета Министров Украины от 26 октября 2001 г. № 1432 «Об утверждении Положения о порядке проведения эвакуации населения в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера», которым утверждено «Положение о порядке проведения эвакуации населения в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера»¹⁰, под эвакуацией следует понимать комплекс мероприятий по организованному вывозу (выводу) и отселению населения из районов (мест), зон возможного влияния последствий чрезвычайной ситуации и размещению его в безопасных районах (местах) в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и причинения вреда здоровью людей. Различают такие виды эвакуации: общая, частичная, временная.

Общая эвакуация – комплекс мероприятий, осуществляемых для всех категорий населения в отдельных регионах государства в случае возник-

новения чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера.

Частичная эвакуация – комплекс мероприятий, осуществляемый для защиты отдельных категорий населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера. Частичная эвакуация проводится заблаговременно для определённых категорий населения: студентов, учащихся интернатов, воспитанников детских домов, пенсионеров и инвалидов, содержащихся в домах престарелых, вместе с преподавателями и воспитателями, обслуживающим персоналом и членами их семей, а также больных вместе с лечебными учреждениями и их персоналом.

Временная эвакуация проводится путём вывоза (в некоторых случаях принудительного) населения и его имущества из опасной местности с целью предотвращения гибели со стороны населения и скорейшей ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций. Временная эвакуация возможна в случае возникновения стихийного бедствия (обвалов, паводков, пожаров, буранов) и т. д.

Принудительная эвакуация применяется в случаях неповиновения лица законным требованиям работни-

10 Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1432 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 44. – Ст. 1980.

ков, осуществляющих это мероприятие. В таких условиях эти работники применяют властные полномочия, выражающиеся в принуждении. Ярким примером принудительной эвакуации является безвозвратная эвакуация из г. Припять в связи с аварией на Чернобыльской атомной электростанции¹¹.

В зависимости от масштабов и особенностей чрезвычайной ситуации, решение о проведении эвакуации населения принимают: на общегосударственном уровне – Кабинет Министров Украины; на региональном уровне – Совет министров Автономной Республики Крым, председатель областной госадминистрации; на местном уровне – председатели Киевской и Севастопольской городских госадминистраций, председатель районной госадминистрации; на объектном уровне – руководитель объекта.

Для планирования, подготовки и проведения эвакуации, приёма и размещения населения создаются эвакуационные комиссии, сборные эвакуационные пункты, промежуточные пункты эвакуации и приёмные эвакуационные пункты (далее – эва-

куационные органы). Возглавляют эвакуационные комиссии заместители руководителей органов исполнительной власти, отвечающих за планирование, организацию, проведение эвакуации, приём и размещения населения. Эвакуационные органы осуществляют планирование эвакуации, подготовку населения к эвакуационным мероприятиям, подготовку подчинённых эвакуационных органов к выполнению соответствующих задач, контроль за подготовкой и распределением всех видов транспортных средств для обеспечения эвакуационных перевозок, определение станций, портов для посадки (высадки) населения, определение маршрутов движения населения пешком, практическое проведение эвакуации, приём эвакуированного населения и ведение его учёта по объектам, а также контроль за размещением и жизнеобеспечением. При необходимости в немедленном проведении эвакуации в составе эвакуационных комиссий создаются оперативные группы, которые начинают работу с момента принятия решения о проведении эвакуации¹².

11 Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2010. – С. 161.

12 Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2010. – С. 163.

Планирование эвакуации проводится для населения, проживающего в зонах возможного катастрофического затопления, опасного радиоактивного загрязнения, химического заражения, районах возникновения стихийного бедствия, крупных аварий и катастроф (если возникает непосредственная угроза жизни и причинения вреда здоровью людей).

Исследуя вопрос о применении мер в области ограничения лицензионно-разрешительной деятельности физических и юридических лиц, следует отметить, что действующее законодательство Украины определяет виды хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию, порядок их лицензирования, устанавливает государственный контроль в сфере лицензирования, ответственность субъектов хозяйствования и органов лицензирования за нарушение законодательства в сфере лицензирования.

Ст. 13 Закона Украины «О лицензировании определённых видов хозяйственной деятельности» закрепляет, что в лицензии в обязательном порядке указываются: наименование органа лицензирования, выдавшего лицензию; вид хозяйственной деятельности, указанный согласно ст. 9

указанного Закона (в полном объёме или частично), на право осуществления которого выдаётся лицензия, наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество физического лица – предпринимателя; дата принятия и номер решения о выдаче лицензии, срок действия лицензии в случае его установления Кабинетом Министров Украины; дата выдачи лицензии и т. д.¹³

Следует отметить, что действующий Закон Украины «О лицензировании определённых видов хозяйственной деятельности» предусматривает только основания для выдачи и аннулирования лицензии, однако вопрос о временном приостановлении её действия вообще не урегулирован. Необходимость решения этого вопроса, по нашему мнению, является очень актуальным, ведь Законы Украины «О правовом режиме военного положения», «О правовом режиме чрезвычайного положения», «О зоне чрезвычайной экологической ситуации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О защите населения от инфекционных болезней»

13 Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

предусматривают введение определённых видов временных ограничений, касающихся приостановления отдельных видов лицензионной деятельности.

Так, например, Закон Украины «О правовом режиме военного положения», «О правовом режиме чрезвычайного положения» предусматривают на время действия данных режимов возможность введения ограничений или временного запрета продажи оружия, ядовитых и сильнодействующих химических веществ, а также алкогольных напитков и веществ, произведённых на спиртовой основе. Безусловно, введение такого рода ограничений является оправданным и обоснованным, ведь большинство средств, предметов и веществ относятся к ограниченным в обороте, и бесконтрольное использование их может повлечь осложнения оперативной обстановки в местности где введён режим¹⁴. Однако, как уже было отмечено, действующее законодательство не предусматривает наличия процедуры приостановления лицензии, в связи с чем необходимо Закон Украины «О лицензировании

определённых видов хозяйственной деятельности» дополнить ст. 11-1 «Решение о временном приостановлении действия лицензии».

Ещё одним ограничительным мероприятием, применяемый в данной сфере является регулирование работы гражданских теле – и радиопередатчиков, запрет работы любительских радиопередатчиков средств и радиоизлучающих устройств личного и коллективного пользования. Регулирование работы гражданских теле – и радиопередатчиков осуществляется путём применения цензуры. Под цензурой понимается система государственного надзора за прессой и другими средствами массовой информации. Несмотря на то, что ст. 15 Конституции Украины запрещает применение цензуры, в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций эта мера может быть применена. Считается, что применение цензуры во время возникновения чрезвычайных ситуаций вполне оправдано, ведь в таких условиях роль средств массовой информации повышается. Социологические исследования свидетельствуют о том, что средства массовой информации и их продукция (новости) существенно влияют на формирование общественного мнения. В условиях чрезвычай-

14 Кузниченко С.О. Басов А.В. Закон Украины «Про правовий режим надзвичайного стану»: Науково-практичний коментар. – Харків: Прометей-Прес, 2006. – С. 93.

ных ситуаций (природной, техногенной, социально-политической) любая провокационная, ложная (или даже правдивая) информация может вызвать осложнения обстановки. Основная цель введения данного мероприятия заключается в недопущении распространения идей, мнений, информации, рекламной продукции, других материалов, способных обострить социальную напряжённость, «подтолкнуть» население к противоправным действиям, создать условия для prolongирования существования чрезвычайной ситуации. Эта мера осуществляется государственными органами путём проведения предварительной проверки информации, которая готовится к эфиру или печати.

К сожалению, действующее законодательство не определяет процедуру осуществления предварительного государственного надзора, в связи с чем на законодательном уровне было бы целесообразно определить следующие аспекты: виды средств массовой информации, деятельность которых подлежит регулированию со стороны государства (общегосударственные, национальные, региональные, местные, частные, государственные, печатные), виды продукции средств массовой информации, на которую

необходимо получить предварительное согласие органа, осуществляющего государственный надзор¹⁵.

Следующим видом ограничительных мер, которые вводятся в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций, является установление карантина и проведение других обязательных санитарных и противоэпидемических мероприятий. Под карантином следует понимать систему административно-санитарных мероприятий, которые вводятся с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний и заключаются в изоляции больных лиц и лиц, контактировавших с ними, а также в прекращении перемещения людей, животных, товаров из поражённой зоны.

На территории введения карантина действует особый карантинный режим, под которым следует понимать особый правовой режим деятельности государственных органов, органов местного и регионального самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, направленный на локализацию и ликвидацию зон каран-

15 Кузніченко С.О. Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: Науково-практичний коментар. – Харків: Прометей-Прес, 2006. – С. 93-96.

тинных объектов, который допускает временное установление предусмотренных законодательством Украины ограничений в осуществлении прав граждан, а также прав юридических лиц, и возлагает на них дополнительные обязанности^{16, 17}.

На территории с особым карантинным режимом могут осуществляться следующие меры: ограничение выезда транспортных средств и их досмотр; использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций для локализации и ликвидации карантинных объектов, с последующим возмещением убытков; запрет на вывоз соответствующих подкарантинных материалов; обеззараживание подкарантинных материалов и объектов; техническая переработка или уничтожение подкарантинных материалов.

Следует указать, что согласно Указу Президента Украины «О введении чрезвычайного положения в

населённых пунктах Автономной Республики Крым» № 1692 от 3 декабря 2005 г., на МВД Украины была возложена задача по установлению трёхкилометрового карантинного кордона вокруг посёлков, где были выявлены случаи поражения вирусом птичьего гриппа¹⁸.

Возмещение убытков, которые понесли физические и юридические лица в результате действий органов и должностных лиц, обеспечивающих выполнение карантинных мероприятий, осуществляется за счёт средств Государственного и местного бюджетов. Так, в Законе Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год» было предусмотрено выделение средств на случай возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, социально-политического характера, на осуществление санитарных и противоэпидемических мероприятий, на проведение аварийно-спасательных мер на общегосударственном и региональном уровнях. Также в случае необходимости дополнительное финан-

16 Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2010. – С. 169.

17 Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2009. – С. 312.

18 Указ Президента України № 1692/2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/3732.html.

сирование может быть проведено за счёт средств, выделяемых из резервного фонда государственного бюджета.

Следует отметить, что во время действия режима чрезвычайного положения на территории населённых пунктов АР Крым возмещение убытков, которые понесли физические и юридические лица вследствие изъятия домашней птицы, осуществлялось за счёт резервного фонда государственного бюджета Украины. Согласно Распоряжению Кабинета Министров Украины от 3 декабря 2005 г. № 492-р «О выделении средств для выплаты компенсации за птицу, изъятую в связи с выявлением в Автономной Республике Крым случаев заболевания птичьим гриппом и проведения профилактических мероприятий», было выделено 12 миллионов гривен для выплаты компенсации юридическим и физическим лицам за потерянную птицу и для проведения карантинных мероприятий. В случае изъятия птицы осуществлялась компенсация в денежной форме¹⁹.

19 Про виділення коштів для виплати компенсації за птицю, вилучену у зв'язку з виявленням в Автономній Республіці Крим випадків захворювання на пташиний грип, та проведення профілактичних заходів: Розпорядження

Заключение

Доказано, что к дополнительным критериям классификации административно-ограничительных мер, которые применяют субъекты обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях следует отнести:

– во-первых, по субъекту, в отношении которого применяются ограничительные меры (согласно действующему законодательству определённые меры могут быть применены как к физическим, так и юридическим лицам (квартирная повинность и т. д.), определённые – только к физическим (особый порядок въезда и выезда и т. д.), а отдельные – только к юридическим (особый порядок деятельности предприятий, обеспечивающих ликвидацию негативных последствий чрезвычайной ситуации и т. п.);

– во-вторых, по предметной направленности (в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций соответствующие субъекты обеспечения общественной безопасности могут применять ограничительные меры в сфере охраны общественного порядка и обе-

Кабинету Міністрів України № 492 від 3 грудня 2005 року // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 3078.

спечения безопасности физических лиц; в области ограничения, запретов или изменения хозяйственной деятельности физических и юридических лиц).

С целью усовершенствования порядка применения отдельных административно-ограничительных мер

предложено внесение изменений и дополнений в Закон Украины «О лицензировании определённых видов хозяйственной деятельности» в части решения вопросов, связанных с временным приостановлением действия лицензии.

Библиография

1. Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2010. – 180 с.
2. Виприцький А.О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану: дис. ... канд. юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2010. – 219 с.
3. Качуренко Ю.К. Міжнародний пакт про громадські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1997. – С. 36-58.
4. Кузніченко С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223-229.
5. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: Монографія. – Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2009. – 497 с.
6. Объявлен карантин в 9-ти областях Украины: решение Кабмина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.podrobnosti.ua/accidents/2009/10/30/640251.html.
7. Про виділення коштів для виплати компенсації за птицю, вилучену у зв'язку з виявленням в Автономній Республіці Крим випадків захворювання на пташиний грип, та проведення профілактичних заходів: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 492 від 3 грудня 2005 року // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 3078.

8. Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1432 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 44. – Ст. 1980.
9. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.
10. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624.
11. Указ Президента України №1692/2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.president.gov.ua/documents/3732.html.
12. Ягофорова И.Д. Право как мера ограничения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2004. – 206 с.

Classification and content of restrictive administrative measures applied in the case of emergency

Basov Andrei Vital'evich

PhD (Law),

associate professor of the department of specialized disciplines,

Crimean Economics and Law Institute of

the International Humanitarian University,

P.O. Box 95000, Gogolya str., No. 9, Simferopol, Ukraine;

e-mail: basov_a@ukr.net

Abstract

The article describes an analysis of the current legislation, research and reference materials to determine the classification and content of administrative re-

strictive measures applied by subjects of public safety in emergency situations. They found that there are different criteria for the classification of these measures in the current legislation of Ukraine and research papers. However, the author offers additional criteria for classification.

In addition, special attention is paid to issues related to the study of the nature and procedures for implementing certain restrictions imposed in emergency situations, such as: special entry and exit; evacuation, curfews, restrictions of the media, etc. The experience of some restrictive measures on the territory of Ukraine shall be regarded, as well as the ways to improve current legislation. The author comes to the conclusion that improvement of procedures for implementing certain restrictive measures requires the implementation of certain stages, in particular: first, the timing of the restrictive measures (including in emergency situations of ethnogeny and natural character), and, secondly, the definition of a single order of suspension of the license by making additions to the Law of Ukraine "On licensing of certain types of economic activity" (Article 11-1 "The decision to suspend the license").

Keywords

Emergency, measures of administrative and restrictive measures, subject, public safety, legislation improving.

References

1. Basov, A.V. (2010), *Service and fighting activities of law enforcement bodies under conditions of the emergency rule: Monograph [Sluzhbovo-boiova diyal'nist' sil okhoroni pravoporyadku v umovakh dii rezhimu nadzvichainogo stanu: Monografiya]*, Krimnavchpedderzhvidav, Simferopol, 180 p.
2. Kachurenko, Yu.K. (1997), "International Covenant on civil and political rights", *Human Rights. International treaties of Ukraine, declarations, documents. 2nd ed. ["Mizhnarodnii pakt pro gromads'ki i politichni prava", Prava lyudini. Mizhnarodni dogovori Ukraïni, deklaratsii, dokumenti. 2-e vid.]*, Yurinform, Kiev, pp. 36-58.
3. Kuznichenko, S.O. (2002), "Administrative enforcement in the context of extraordinary legal regimes" ["Administrativnii primus u zmisti nadzvichainikh pravovikh rezhimiv"], *Derzhava i pravo*, No. 15, pp. 223-229.

4. Kuznichenko, S.O. (2009), *Emergency administrative and legal regimes: international experience and Ukrainian model: Monograph [Nadzvichaini administrativno-pravovi rezhimi: zarubizhnii dosvid ta ukraïns'ka model': Monografiya]*, Krimnavchpedderzhvidav, Simferopol, 497 p.
5. "Nine Ukrainian regions placed in quarantine: the decision of the Cabinet of Ministers" ["Ob'yavleno karantin v 9-ti oblastiakh Ukrainy: reshenie Kabmina"], available at: www.podrobnosti.ua/accidents/2009/10/30/640251.html
6. "On approval of the Provision for population evacuation in case of a threat or emergency situations of technogenic and natural character, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on 26.10.2001 No. 1432" ["Pro zatverdzhennya Polozhennya pro poryadok provedennya evakuatsii naseleennya u razi zagrozi abo viniknennya nadzvichainikh situatsii tekhnogenogo ta prirodnogo kharakteru: zatverdzheno Postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 26.10.2001 No. 1432"], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, 2001, No. 44, Art. 1980.
7. "On the allocation of funds for the payment of compensation for poultry seized in connection with the disease intelligence of bird flu in Autonomous Republic of Crimea, and on the implementation of preventive measures: the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 492 on December 3, 2005" ["Pro vidilennya koshtiv dlya viplati kompensatsii za ptitsyu, viluchenu u zv'yazku z viyavlennyam v Avtonomnii Respublitsi Krim vipadkiv zakhvoryuvannya na ptashinii grip, ta provedennya profilaktichnikh zakhodiv: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraïni No. 492 vid 3 grudnya 2005 roku"], *Ofitsiinii Visnik Ukraïni*, 2005, No. 49, Art. 3078.
8. "On the legal order of the territories contaminated by the Chernobyl disaster: the Law of Ukraine on 27.02.1991" ["Pro pravovii rezhim teritorii, shcho zaznala radioaktivnogo zabrudnennya vnaslidok Chornobil's'koï katastrofi: Zakon Ukraïni vid 27.02.1991 roku"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi URSR*, 1991, No. 16, p. 198.
9. "Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights" ["Sirakuzskie printsipy tolkovaniya ogranichenii i otstuplenii ot polozhenii mezhdunarodnogo pakta o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh"], available at: www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624
10. "The Decree of the President of Ukraine No. 1692/2005 "On the state of emergency in the aggregations of the Autonomous Republic of Crimea" ["Ukaz Prezi-

denta Ukraïni No. 1692/2005 "Pro vvedennya nadzvichainogo stanu v naselenikh punktakh Avtonomnoï Respubliki Krim"], available at: www.president.gov.ua/documents/3732.html

11. Viprits'kii, A.O. (2010), *Administrative enforcement under conditions of the emergency rule: dissertation* [*Administrativnii primus v umovakh nadzvichainogo stanu: dis. ... kand. yurid. nauk*], Dnipropetrovsk, 219 p.
12. Yagoforova, I.D. (2004), *The law as a measure of restraint: dissertation* [*Pravo kak mera ogranicheniya svobody: dis. ... kand. yurid. nauk*], Yekaterinburg, 206 p.