
ПРАВА

УДК 342.9:614.8-048.34

Е.Ю. Пасовец

*канд. юрид. наук, доц., доц. каф. управления защитой от чрезвычайных ситуаций
Командно-инженерного института МЧС Республики Беларусь*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НОРМЫ «НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ИЛИ ВОЕННОМ ПОЛОЖЕНИИ»

В статье рассмотрена административная норма, которая устанавливает ответственность за нарушение законодательства о чрезвычайном или военном положении в современном белорусском обществе, предусмотренная статьей 23.59 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь. Определены понятия военного и чрезвычайного положения, систематизировано законодательство, регулирующее общественные отношения в области чрезвычайного и военного положения, нарушение которого является законным основанием применения административной статьи. Произведен сбор эмпирических данных по вопросам правоприменения рассматриваемой административной нормы, в результате чего выявлены существующие проблемы практической деятельности. Разработан юридический состав рассматриваемой административной нормы в части, касающейся нарушения законодательства о чрезвычайном положении, и части, касающейся нарушения законодательства о военном положении.

В мире вероятность объявления чрезвычайного или военного положения достаточно высока. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы теоретико-правового обеспечения режима чрезвычайного и военного положений и наказания за их нарушение. В ст. 23.59 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП) предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о чрезвычайном или военном положении: «Нарушение законодательства о чрезвычайном или военном положении влечет наложение штрафа в размере от десяти до сорока базовых величин или административный арест, а на юридическое лицо – до пятисот базовых величин» [1].

В настоящее время чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях особый временный правовой режим деятельности государственных органов, иных организаций, их должностных лиц, допускающий установленные законодательством ограничения (приостановление) прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – граждане), прав организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей [2].

Военное положение – это особый правовой режим деятельности государства и общества, временно вводимый на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы Республике Беларусь или нападения на Республику Беларусь (акта вооруженной агрессии), связанный с предоставлением государственным органам и органам военного управления, местным советам обороны полномочий, необходимых для предотвращения военной угрозы Республике Беларусь или отражения нападения на Республику Беларусь (акта вооруженной агрессии), а также с временным ограничением прав и свобод личности и прав организаций, возложением на них дополнительных обязанностей [3].

С целью изучения практики применения правовой нормы по ст. 23.59 КоАП органами и подразделениями по чрезвычайным ситуациям, что входит в профессиональную компетенцию должностных лиц государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, был проведен сбор и анализ статистических данных по составляемым протоколам об административных правонарушениях по рассматриваемой статье на территории Республики Беларусь в различных ее регионах. В результате выяснилось, что по ст. 23.59 КоАП за последние 70 лет не было

составлено ни одного протокола об административном правонарушении, чему есть объективная причина. Основанием для правоприменения изучаемой нормы является введение в стране чрезвычайного или военного положения. Военное положение на территории Республики Беларусь в последний раз вводилось в годы Великой Отечественной войны, которое было последовательно объявлено на основании пункта «п» ст. 49 Конституции СССР Указами Президиума Верховного Совета СССР с 22 июня 1941 г. и не отменялось до конца войны. Тогда же было введено чрезвычайное положение на территории БССР [4].

При анкетировании работников органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям было установлено, что в административной практике нет инструмента по реализации ст. 23.59 КоАП: система законодательства о военном и чрезвычайном положении достаточно объемна и сложна, выделить из комплекса правовых норм юридический состав анализируемой статьи весьма сложно. Он включает, по сути, два состава: один обеспечивает возникновение, изменение и прекращение правоотношений в результате нарушения законодательства о чрезвычайном положении; другой – о военном положении. Рассмотрю их детально.

Современное законодательство о чрезвычайном положении Республики Беларусь включает нормы Конституции Республики Беларусь, Закона Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» от 24 июня 2002 г. № 117-З, постановления Совета Министров № 734 от 08 июня 2011 г. «Об учете лиц, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения», нормы административного и уголовного права Республики Беларусь.

Законным основанием применения административной нормы ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о чрезвычайном положении является введение его на всей территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях. Проанализировав законодательство о чрезвычайном положении Республики Беларусь, можно сформировать юридический состав административной нормы ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о чрезвычайном положении.

Субъект правонарушений данной нормы может быть как общий, так и специальный. Общий субъект – граждане Республики Беларусь. Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Республики Беларусь. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории Республики Беларусь иностранными гражданами, которые, согласно действующим законам и международным договорам, пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Республики Беларусь, разрешается дипломатическим путем. Граждане Республики Беларусь и иностранные граждане при введении чрезвычайного положения обязаны в полном объеме соблюдать комплекс чрезвычайных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения.

Специальный субъект выступает в качестве следующих должностных лиц: Президента Республики Беларусь, Коменданта территории, на которой введено чрезвычайное положение, иных лиц, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения, – а также государственных органов: Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, органов внутренних дел, органов государственной безопасности, внутренних войск, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, пограничных войск, средств массовой информации, республиканского органа республиканского управления, ведающего вопросами иностранных дел. Перечисленные государственные органы имеют свои задачи при введении режима чрезвычайного положения, невыполнение которых следует квалифицировать как нарушение законодательства о чрезвычайном положении Республики Беларусь и привлекать к административной ответственности по ст. 23.59 КоАП.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения включает вину, мотив, цель, эмоциональное состояние. Что касается общего субъекта нарушения законодательства о чрезвычайном положении, его вина может выступать в двух формах: умысла и неосторожности (при этом умысел может быть как прямой, так и косвенный). При прямом умысле лицо сознает, что нарушает законодательство о чрезвычайном положении и тем самым наносит вред, сознает вредный характер своего деяния; предвидит наступление общественно опасных или вредных последствий в результате своих действий по нарушению законодательства о чрезвычайном положении и желает их наступления. При косвенном умысле лицо сознает, что нарушает законодательство о чрезвычайном положении и тем самым наносит вред, сознает вредный характер своего деяния, предвидит наступление общественно опасных или вредных последствий своего деяния, сознательно допускает наступление общественно опасных или вредных последствий в результате своих действий по нарушению законодательства о чрезвычайном положении.

Неосторожность в рассматриваемой норме в части нарушения законодательства о чрезвычайном положении может выступать как в форме самонадеянности (легкомыслия), так и небрежности. При преступной самонадеянности лицо: 1) предвидит возможность наступления общественно опасных последствий в результате нарушения законодательства о чрезвычайном положении и 2) легкомысленно рассчитывает на их предотвращение. При преступной небрежности лицо: 1) не предвидит возможности наступления общественно опасных последствий в результате нарушения законодательства о чрезвычайном положении, хотя 2) должно было их предвидеть и могло их предвидеть.

Вина специального субъекта в рассматриваемой норме выражается в виновном совершении противоправных действий работниками государственных органов, исполняющими возложенные на них по закону или договору обязанности (служебные, трудовые) в случае введения чрезвычайного положения. Это может быть и юридическое лицо, совершившее административное правонарушение по нарушению законодательства о чрезвычайном положении, в состав которого включены какие-либо специальные признаки субъекта, дополняющие общие. Отметим, что юридическое лицо несет ответственность через его должностных лиц. Однако при принятии нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность, нередко ответственность возлагается на само юридическое лицо, что может создать ощущение безнаказанности у должностных лиц за их неправомерные действия.

Мотив, цель и эмоциональное состояние в рассматриваемом юридическом составе являются факультативными признаками субъективной стороны и подлежат установлению при ведении административного процесса. Устанавливается, был ли мотив личным либо общественным, цель корыстной либо бескорыстной и т.д.

Объективная сторона при нарушении законодательства о чрезвычайном положении может выступать в форме как активного действия, так и бездействия. Примером активного действия со стороны общего субъекта рассматриваемой нормы может выступать нарушение комендантского часа – нахождение в запрещенном месте в запрещенное законодательством о чрезвычайном положении время лица без специального пропуска. В качестве примера бездействия можно рассматривать нарушение нормы закона о чрезвычайном положении средства массовой информации о немедленном распространении Указа Президента о введении чрезвычайного положения.

Применительно к ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о чрезвычайном положении общим объектом будут выступать общественные отношения, охраняемые законодательством о чрезвычайном положении Республики Беларусь, которым при совершении правонарушения причиняется определенный вред или создается угроза причинения соответствующего вреда. Родовой объект – это система общественных отношений в области порядка управления Республики Беларусь. Содержательно к непосредственному объекту рассматриваемых правонарушений можно отнести:

1) комплекс чрезвычайных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

2) комплекс чрезвычайных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии чрезвычайной ситуации: природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуаций, в том числе эпидемий и эпизоотий, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ;

3) комплекс чрезвычайных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии беспорядков.

Каждый из обозначенных выше комплексов чрезвычайных мер и временных ограничений включает четкий перечень мероприятий, которые должны в обязательном порядке проводиться в режиме чрезвычайного положения. Невыполнение их либо нарушение режима функционирования этих мероприятий должны квалифицироваться как нарушение законодательства о чрезвычайном положении Республики Беларусь, и виновные лица должны привлекаться к административной ответственности по ст. 23.59 КоАП.

В дополнении к непосредственному объекту рассматриваемого правонарушения можно отнести нарушения гарантий прав граждан, нарушения порядка и условий применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники в условиях чрезвычайного положения.

Важно, что при реализации административного производства по рассматриваемым правонарушениям, прекращение чрезвычайного положения влечет за собой прекращение административного производства по делам о нарушении режима чрезвычайного положения и немедленное освобождение лиц, подвергнутых административному задержанию или аресту по указанным основаниям.

Современное законодательство о военном положении Республики Беларусь состоит из Конституции Республики Беларусь, Закона Республики Беларусь «О военном положении» от 13 января 2003 г. №185-З, норм административного и уголовного права Республики Беларусь. При введении военного положения могут быть приняты нормативные правовые акты для обеспечения режима военного положения, которые также включаются в систему законодательства о военном положении, нарушение которого влечет ответственность по ст. 23.59 КоАП. Кроме того при обеспечении режима военного положения органами военного управления могут быть изданы приказы, которые также входят в систему законодательства о военном положении.

Законным основанием применения административной нормы ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о военном положении является введение его на всей территории Республики Беларусь. Военное положение на всей территории Республики Беларусь вводится Указом Президента Республики Беларусь с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь [3].

Проанализировав законодательство о военном положении Республики Беларусь, можно сформировать следующий юридический состав административной нормы ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о военном положении. Субъект правонарушений данной нормы может быть как общий, так и специальный. Общий субъект – это граждане Республики Беларусь. При введении военного положения они обязаны оказывать содействие государственным органам и органам военного управления, местным советам обороны в обеспечении режима военного положения и в полном объеме соблюдать комплекс мер, применяемых в условиях военного времени.

Специальный субъект выступает в качестве должностного лица – Президента Республики Беларусь и государственных органов и органов военного управления: Воору-

женных сил, других войск и воинских формирований, местных советов обороны, Совета Безопасности Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, Генерального штаба, организаций, средств массовой информации, органа республиканского управления, ведающего вопросами иностранных дел. Государственные органы и органы военного управления, а также Президент Республики Беларусь имеют свои задачи, невыполнение которых следует квалифицировать как нарушение законодательства о военном положении Республики Беларусь и привлекать к административной ответственности по ст. 23.59 КоАП.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения включает вину, мотив, цель, эмоциональное состояние. Вина общего субъекта нарушения законодательства о военном положении может выступать в двух формах: умысла и неосторожности (при этом умысел может быть как прямой, так и косвенный). При прямом умысле лицо сознает, что нарушает законодательство о военном положении, тем самым наносит общественный вред, сознает вредный характер своего деяния, предвидит наступление общественно опасных или вредных последствий в результате своих действий по нарушению законодательства о военном положении, желает их наступления. При косвенном умысле лицо сознает, что нарушает законодательство о военном положении, тем самым наносит общественный вред, сознает вредный характер своего деяния, предвидит наступление общественно опасных или вредных последствий своего деяния, сознательно допускает наступление общественно опасных или вредных последствий в результате своих действий по нарушению законодательства о военном положении.

Неосторожность в рассматриваемой норме в части нарушения законодательства о военном положении может выступать в форме как самонадеянности (легкомыслия), так и небрежности. При преступной самонадеянности лицо 1) предвидит возможность наступления общественно опасных последствий в результате нарушения законодательства о военном положении и 2) легкомысленно рассчитывает на их предотвращение. При преступной небрежности лицо 1) не предвидит возможности наступления общественно опасных последствий в результате нарушения законодательства о военном положении, хотя 2) должно было их предвидеть и могло их предвидеть.

Вина специального субъекта в рассматриваемой норме выражается в виновном совершении противоправных действий должностным лицом, а также работниками государственных органов и органов военного управления, исполняющих возложенные на них по закону или договору обязанности (служебные, трудовые) в случае введения военного положения. Алгоритм привлечения юридического лица за нарушение законодательства о военном положении идентичен алгоритму привлечения его за нарушение законодательства о чрезвычайном положении. Мотив, цель и эмоциональное состояние в рассматриваемом юридическом составе являются факультативными признаками субъективной стороны и подлежат установлению при ведении административного процесса. Устанавливается, был ли мотив личным либо общественным, цель корыстной либо бескорыстной и т.д.

Объективная сторона при нарушении законодательства о военном положении может выступать в форме как активного действия, так и бездействия. Примером активного действия со стороны общего субъекта рассматриваемой нормы может выступать нарушение запрета продажи оружия и боеприпасов в период военного времени. В качестве примера бездействия специального субъекта можно рассматривать нарушение нормы закона о военном положении – временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением им временных жилых помещений.

Применительно к ст. 23.59 КоАП в части нарушения законодательства о военном положении общим объектом будут выступать общественные отношения, охраняемые законодательством о военном положении Республики Беларусь, которым при совершении правонарушения причиняется определенный вред или создается угроза причинения вреда. Родовой объект – система общественных отношений в области порядка управле-

ния Республики Беларусь. Содержательно к непосредственному объекту рассматриваемых правонарушений можно отнести:

1) комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для устранения военной угрозы или отражения нападения;

2) комплекс мер по обеспечению режима военного положения;

3) комплекс мер по усилению охраны общественного порядка.

Невыполнение их либо нарушение режима функционирования этих мероприятий должны квалифицироваться как нарушение законодательства о военном положении Республики Беларусь и виновные лица привлекаться к административной ответственности по ст. 23.59 КоАП. В дополнение к непосредственному объекту рассматриваемого правонарушения можно отнести нарушения гарантий законности в период действия военного положения. Отмена военного положения является основанием для прекращения производства по делам об административных правонарушениях о нарушении режима военного положения, а также для прекращения исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Разработанный состав административной нормы, содержащейся в ст. 23.59 КоАП, а также сформированные теоретические основы чрезвычайного и военного положения обеспечат создание научно обоснованных методических рекомендаций по применению обозначенной выше нормы права, что объективно будет способствовать повышению эффективности работы специалистов надзорно-профилактического блока.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : с изм. и доп. по сост. на 24 окт. 2013 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – 2013. – 278 с.

2. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 июня 2002 г., № 117-3 : с изм. и доп. : текст по сост. на 1 нояб. 2007 г. // Консультант-Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

3. О военном положении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 13 янв. 2003 г., № 185-3 : с изм. и доп. : текст по сост. на 1 янв. 2008 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

4. Военное и чрезвычайное положение [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. – Дата доступа: 06.08.2015.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 31.03.2016

Pasovets E.Yu. Theoretical and Legal Basis of Administrative Regulations «Violation of Legislation on State of Emergency or Martial Law»

In the article the administrative norm which establishes the responsibility for violation of the legislation on the emergency or martial law in modern Belarusian society provided by article 23.59 of the Code of Administrative Offences of Republic of Belarus is considered. Concepts of the military and state of emergency are defined, the legislation governing the public relations in the field of the emergency and martial law, whose violation is legal basis of application of administrative article is systematized. The collection of empirical data on questions of law application of the considered administrative norm, therefore the existing problems of practical activities are revealed, is made. The legal structure of the considered administrative norm, in the part concerning violations of law on the state of emergency and the part concerning violations of law on martial law is developed.

Исследования выполнены при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований в рамках гранта № Г15М-037