

УДК 342.5:002.6

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Бєлєвцева В.В.

*науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук, м. Київ,
Україна*

Статтю присвячено дослідженню питання щодо основних станів стабільності держави. У роботі наведено авторські бачення на адміністративно-правові режими забезпечення стабільності держави, надано їхню характеристику та пропозиції щодо подальшого їх посилення.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим; стабільність держави; сектор безпеки; безпекові правовідносини.

Адміністративно-правові режими покликані регулювати різні «державні стани» і способи стабільного функціонування держави. В даний час, в Україні значно зросла кількість законодавчих колізій, пов'язаних з безпековими правовідносинами. З'являються нові суб'єкти і об'єкти, методи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки, перебудовуються загальновизнані і з'являються нові суспільні відносини і зв'язки. Разом з тим, існує досить багато недоліків та прогалин в правовому регулюванні стабільності держави, тобто у сфері функціонування адміністративно-правових режимів. Це завдає чималу шкоду структурам сектору безпеки, діяльності її суб'єктів та стабільності держави загалом.

Питанням дослідження різних аспектів адміністративно-правових режимів, їх складових присвячено у різні часи багато наукових праць відомих вітчизняних та закордонних авторів, зокрема, Аверьянова В., Бандурки О., Бахраха Д., Битяка Ю., Венделя Ж., Гарашука В., Додіна Є., Конопльова В., Комзюка А., Ласточкіна В., Маїляна С., Настюка В., Негодченка О., Опришка В., Остапенка О., Петкова О., Пономаренко Г., Рушайла В., Ярмакі Х. та інші. Проте, й досі існує низка проблем у сфері регулювання стабільності держави та забезпечення її безпеки.

В рамках даної роботи ми приділимо увагу адміністративно-правовим режимам забезпечення стабільності держави та її безпеки.

Вже неодноразово відзначалося у науковій літературі конституційні аспекти надзвичайного положення як одного з державних станів. Згідно ст. 106 Конституції України Президент приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Умови, обставини і порядок введення надзвичайного стану передбачаються відповідним законами [2]. Виділимо наступні характеристики надзвичайного стану: а) це особливий правовий режим діяльності органів державної влади, підприємств, установ і організацій; б) це режим, що допускає обмеження прав і свобод фізичних і юридичних осіб, покладання на них додаткових обов'язків; в) обмеження встановлюються законом; г) це тимчасова міра, що вводиться на користь забезпечення безпеки громадян і охорони конституційного ладу, швидкої нормалізації життєдіяльності держави.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» врегульовані підстави введення надзвичайного положення - усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства. Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим [12].

Передбачені особливі форми державного управління при надзвичайному стані. Тобто, в умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники (далі - військове командування), підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим законодавством України [12].

Вживані заходи означають 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх гляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків; 6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб []. Отже, режим надзвичайного стану припускає використання як традиційних, так і особливих адміністративно-правових заходів.

На цьому фоні вважається необхідним відмітити докладнішу законодавчу регламентацію надзвичайного стану в іноземних державах. У Польщі, наприклад, передбачене загальне поняття «надзвичайний режим» об'єднує такі його види, як

надзвичайне положення, військове положення і стан війни. На конституційному рівні врегульовані підстави їх введення і суб'єкти, натомість у спеціальних законах та декретах - елементи цих режимів [13].

Ще одним різновидом адміністративно-правового режиму є забезпечення мобілізаційної системи держави. У 1993 р. прийнятий Закон України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», цей Закон встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів [8]. Принципами мобілізаційної підготовки і мобілізації є: централізоване керівництво; завчасність; плановість; комплексність і погодженість; персональна відповідальність за виконання заходів щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації; додержання прав підприємств, установ і організацій та громадян; гарантована достатність; наукова обґрунтованість; фінансова забезпеченість [8]. Детально врегульовані в даній сфері повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, державних органів, органів місцевого самоврядування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Визначені обов'язки підприємств, установ і організацій та громадян щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Можна виявити елементи адміністративно-правових режимів в законах, присвячених обороні і безпеці Української держави. У цих сферах потрібні рухомі «запасні» регулятори для певних ситуацій. Так, в Законі України «Про оборону України» встановлюються засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони [8].

У разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни [8].

У свою чергу Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає зміст правового режиму воєнного стану (порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб) та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану [9].

Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її

територіальній цілісності [9].

Більш виразно дані елементи закріплені в Законі України «Про основи національної безпеки України». Дані нормативні характеристики безпеки та її об'єктів, суб'єктів її забезпечення, принципів і елементів системи безпеки, загрози безпеці, коли раніше здійснювані превентивні заходи доповнюються ситуаційними. Чітке регулювання функцій виконавчих органів влади поєднується з визначенням повноважень Президента, Верховної Ради, Ради безпеки і оборони та інших органів, а також їх взаємин [10].

До основних об'єктів безпеки відносяться: людина і громадянин - їхні конституційні права і свободи; суспільство - його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [10].

Суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [10].

Загрози національній безпеці - наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [10]. Загрози національним інтересам і національній безпеці України детально перераховані у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України».

Отже, безпека держави досягається проведенням єдиної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. З метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки в Україні розробляється система правових норм, регулюючих відносини у безпековій сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади і управління у даній сфері, формуються або перетворюються органи забезпечення безпеки і механізм контролю і нагляду за їх діяльністю. Для безпосереднього виконання функцій щодо забезпеченню безпеки особи, суспільства і держави в системі виконавчої влади відповідно до законодавства України утворюються відповідні державні органи. Систему безпеки утворюють органи законодавчої, виконавчої та судової влади, державні, громадські й інші організації та об'єднання, громадяни, що беруть участь в забезпеченні безпеки держави відповідно до законодавства, а також безпосередньо законодавство, яке регламентує безпекові відносини.

Доречно відзначити регулювання подібних режимів в іноземних державах. Наприклад, в Конституції Румунії є ст. 93 «Виняткові заходи», в якій передбачено введення «облогового» положення або надзвичайного положення [1]. У Конституції ФРН ст. 115-а і ще десять статей присвячені порядку введення стану оборони. В рамках особливого режиму діють Уряд, федеральний канцлер, сили федеральної

прикордонної охорони, міністри земель. Пункт 3 ст. 115-ї передбачає порядок повернення до нормального положення на основі федерального закону [3].

Ще одну політико-нормативну характеристику стабільності держави - охорону державних кордонів - можна виявити в рамках конституційно-адміністративного режиму. У Законі України «Про державний кордон України» чітко врегульований режим державного кордону. Він включає наступні вимоги та правила: зміст режиму державного кордону; виліт і посадка повітряних суден; контроль при перетинанні державного кордону; пропуск осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон України; мирний прохід через територіальне море України; порядок заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів у внутрішні води і порти України; обов'язок іноземних невійськових суден і військових кораблів додержувати у водах України навігаційних та інших правил; заборона промислової, дослідної та пошукової діяльності іноземних невійськових суден і військових кораблів у водах України; заборона плавання і перебування невійськових суден і військових кораблів в окремих районах вод України; порядок здійснення господарської діяльності на державному кордоні України; тимчасове припинення сполучення через державний кордон України у разі загрози поширення інфекційних хвороб, карантин [5].

Режим державного кордону встановлюється вказаним законом, іншими законодавчими актами України та міжнародними договорами України. З урахуванням взаємних інтересів України та суміжних держав окремі правила режиму державного кордону можуть не встановлюватися, а характер встановлюваних правил може бути спрощеним.

У загальних правових рамках регламентуються прикордонний режим і режим в пунктах пропуску через державний кордон. У прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, встановлюється прикордонний режим, який регламентує відповідно до вказаного вище Закону та інших актів законодавства України правила в'їзду, перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України. Прикордонний режим включає правила: в'їзд у прикордонну смугу; провадження робіт; особливості прикордонного режиму в частині внутрішніх вод України; режим у пунктах пропуску через державний кордон України [5].

Детально врегульовані повноваження державних органів, прикордонних і інших військ у сфері охорони державного кордону. На жаль, прикордонні режими порушуються не тільки «ззовні», але й «зсередини», її охоронцями, що не достатньо врегульовано у законодавстві України з питань відповідальності.

Інша правова характеристика стану стабільності держави міститься в митних режимах. Доцільно пригадати, що митне законодавство, яке складається з Митного кодексу України та інших правових актів, регулює порядок забезпечення митних меж і митного простору держави. Митний режим - комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення. З

метою застосування законодавства України з питань державної митної справи запроваджуються такі митні режими: 1) імпорт (випуск для вільного обігу); 2) реімпорт; 3) експорт (остаточне вивезення); 4) реекспорт; 5) транзит; 6) тимчасове ввезення; 7) тимчасове вивезення; 8) митний склад; 9) вільна митна зона; 10) безмитна торгівля; 11) переробка на митній території; 12) переробка за межами митної території; 13) знищення або руйнування; 14) відмова на користь держави [4].

Митні режими встановлюються виключно Митним кодексом України. Декларант має право обрати митний режим, у який він бажає помістити товари, з дотриманням умов такого режиму та у порядку, що визначені цим Кодексом. Поміщення товарів у митний режим здійснюється шляхом їх декларування та виконання митних формальностей, передбачених цим Кодексом. Митний режим, у який поміщено товари, може бути змінено на інший, обраний декларантом за умови дотримання заходів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, встановлених відповідно до закону для товарів, що поміщуються у такий інший митний режим. Вимогам та правилам, що закріплюють зміст кожного режиму, присвячені окремі статті Розділу 5 Митного кодексу України.

При цьому слід зауважити, що доцільно було б розробити та прийняти спеціальні нормативно-правові акти майже по кожному з митних режимів, в яких більш детально необхідно врегулювати питання відповідальності у сфері порушення законодавства щодо цих режимів.

Продовжуючи тему вбачається за необхідне відзначити, що зовнішньоторговельна діяльність будь-якої держави припускає її ефективне регулювання. Для нашої держави загальний правовий режим регулювання даної сфери введений Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність». На території України згідно з цим Законом запроваджуються такі правові режими для іноземних суб'єктів господарської діяльності: національний режим, який означає, що іноземні суб'єкти господарської діяльності мають обсяг прав та обов'язків не менший, ніж суб'єкти господарської діяльності України. Національний режим застосовується щодо всіх видів господарської діяльності іноземних суб'єктів цієї діяльності, пов'язаної з їх інвестиціями на території України, а також щодо експортно-імпортних операцій іноземних суб'єктів господарської діяльності тих країн, які входять разом з Україною до економічних союзів; режим найбільшого сприяння, який означає, що іноземні суб'єкти господарської діяльності мають обсяг прав, преференцій та пільг щодо мит, податків та зборів, якими користується та/або буде користуватися іноземний суб'єкт господарської діяльності будь-якої іншої держави, якій надано згаданий режим, за винятком випадків, коли зазначені мита, податки, збори та пільги по них встановлюються в рамках спеціального режиму, визначеного нижче. Режим найбільшого сприяння надається на основі взаємної угоди суб'єктам господарської діяльності інших держав згідно з відповідними договорами України та застосовується у сфері зовнішньої торгівлі; спеціальний режим, який застосовується до територій спеціальних економічних зон [7].

Особливий режим господарської, у тому числі зовнішньоторговельної, діяльності на території вільних економічних зон встановлюється Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», іншими законами і нормативно-правовими актами України [6].

Особливо відзначимо важливе значення використання такого засобу, як режим

протекціонізму. Відомий з давніх часів, нині в нашій державі він реалізується у трьох напрямках - обмеження імпорту шляхом квот і мита, жорсткіші фіскальні заходи до імпортерів виробників, захист вітчизняного ринку від ввезення неякісної продукції. На жаль, застосування режиму протекціонізму в Україні відбувається непослідовно і суперечливо.

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що Українській державі з метою забезпечення належного стану стабільності необхідна реформа системи адміністративно-правових режимів, тобто чітке визначення предметів і об'єктів системи адміністративно-правових режимів, її принципів; законодавчого відмежування системи адміністративно-правових режимів від інших, близьких за формами і цілями, видів діяльності; перегляду системи органів, які здійснюють режимні функції, законодавчого закріплення їх вичерпного переліку та правового статусу, усунення паралелізму і дублювання в роботі; розробки механізму взаємодії органів, які формують систему адміністративно-правових режимів, як між собою, так і з іншими державними органами; подальшої деталізації в нормативних актах принципу законності, відповідно до якого система адміністративно-правових режимів може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) у межах їх режимних повноважень; в) з дотриманням процедур (термінів, форм, методів тощо) видачі відповідного дозволу, заборони, припису; удосконалення і законодавчого закріплення режимного провадження; посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких відносяться режимні функції; удосконалення механізму захисту прав громадянина і людини, які звертаються в органи, що здійснюють адміністративно-правові режими.

Список використаних джерел:

1. Конституція Румунії. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ekvator.ucoz.ru/00002/ROM/Page-1.html>.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. - 1996 р. - № 30. - Ст. 141.
3. Конституція ФРН. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 32. - С. 9. - Ст. 1175. - Код акту 61290/2012.
5. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 2. - Ст. 5.
6. Про загальні засади створенні і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 30. - Ст. 676.
7. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. - 1991. - № 29. - Ст. 377.
8. Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 44. - Ст. 416.
9. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 106.
10. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. № 1647-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2000. - № 28. - Ст. 224.
12. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 15. - С. 7. - Ст. 588. - Код акту 15660/2000.
13. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.loc.gov/law/help/guide/nations/poland.php>

Белевцева В.В. Административно-правовые режимы обеспечения стабильности государства / В.В. Белевцева // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2012. – Т.25 (64), №.2 – С. 244-251.

Статья посвящена исследованию вопроса относительно основных состояний стабильности государства. В работе приведены авторское виденье на административно-правовые режимы обеспечения стабильности государства, предоставлены их характеристики и предложения относительно последующего их усовершенствования.

Ключевые слова: административно-правовой режим; стабильность государства; сектор безопасности; правоотношения в сфере безопасности.

Belevtseva V. Administrative legal regimes of providing of stability of the state / V.V. Belevtseva // Scientific Notes of Taurida National V.I.Vernadsky University. – Series: Juridical Sciences. – 2012. – Vol.25 (64), No.2 . – P. 244-251.

The article is devoted to research of question in relation to the ground-states of stability of the state. The authors seeing is in-process resulted on the administrative legal regimes of providing of stability of the state, given their description and suggestions in relation to subsequent their strengthening.

Keywords: administrative legal regime; stability of the state; sector of safety; safety relationship.