

УДК 342.9(476)

В. В. Чумак

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Проведено комплексний та системний аналіз правового регулювання адміністративно-правових режимів у Республіці Білорусь. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють адміністративно-правові режими Республіки Білорусь. Установлено, що правові акти, які регулюють адміністративно-правові режими, поділені на акти, які встановлюють адміністративно-правові режими, вводять їх, застосовують, скасовують, припиняють, продовжують, призупиняють, відновлюють, змінюють, замінюють і поширюють. Визначено, що законами Республіки Білорусь встановлюються найважливіші, суспільно значущі адміністративно-правові режими.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, правове регулювання, Республіка Білорусь, закон, аналіз.

Обов'язковим атрибутом будь-якої соціально керованої системи закономірно є режими її функціонування.

Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким і обумовлюється юридична особливість певної галузі.

Своєрідність адміністративно-правового режиму проявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх

здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на цю сукупність правових норм.

Теоретичну базу статті становлять наукові надбання багатьох білоруських вчених і науковців з інших країн.

Серед них можна передусім виділити: Ю. С. Адушкіна, Д. М. Бахраха, В. Т. Болотніка, В. Ф. Єрмоловича, О. В. Кутіліна, В. В. Ласточкіна, І. І. Маха, С. В. Пчелінцева, В. О. Рябоволова, Л. К. Фармагея, В. Б. Шабанова, С. Д. Хазанова та ін.

Наукові праці вказаних учених присвячені різним проблемним питанням адміністративно-правових режимів у Республіці Білорусь, однак у них бракує комплексного, системного наукового аналізу правового регулювання адміністративно-правових режимів у Республіці Білорусь.

Метою статі є комплексний аналіз правового регулювання адміністративно-правових режимів (далі – АПР) у Республіці Білорусь.

Одним із пріоритетних напрямків дослідження природи АПРів є визначення сутності та механізму їх правового регулювання. Будучи елементом будь-якої соціально керованої системи, правовий режим зумовлює державне регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі його функціонування.

Це регулювання здійснюється державою переважно за допомогою видання правових актів.

Правову основу регулювання АПРів становлять Конституція і закони Республіки Білорусь, декрети й укази Президента Республіки Білорусь, нормативні правові акти уповноважених державних органів, у тому числі акти місцевих виконавчих і розпорядчих органів, що видаються в межах своєї компетенції, а також міжнародні договори Республіки Білорусь.

Основна частина АПРів встановлюється законодавчими актами, до яких відносяться Конституція Республіки Білорусь, закони Республіки Білорусь, декрети і укази Президента Республіки Білорусь [1, с. 20].

Нормативно-правові акти, що регламентують цю сферу, ґрунтуються на положеннях Конституції Республіки Білорусь. У неї закріплено основоположні принципи і норми правового регулювання найважливіших суспільних відносин, у тому числі у сфері національної безпеки. Крім цього, Основний Закон у прямій постановці містить норми щодо низки правових режимів, зокрема воєнного та надзвичайного положень.

Законами Республіки Білорусь встановлюються найважливіші, суспільно значущі АПРи: воєнного стану, надзвичайного стану, державного кордону, прикордонний, митний, обігу зброї та боєприпасів, паспортний, захисту державних секретів та ін. При цьому слід указати на комплексність правового регулювання зазначених режимів. У законах закріплюються заходи з реалізації встановлюваних

режимів, повноваження державних органів і посадових осіб, перелік можливих обмежень прав і свобод громадян.

В окремих випадках законодавець позначає рамки АПРу, а конкретний зміст правил режиму визначають нижчестоящі державні органи, наприклад місцеві виконавчі і розпорядчі органи. Крім цього, принциповим є те, що сферу застосування окремих видів АПРів строго обмежено. Їх встановлення пов'язано з детальною регламентацією поведінки (діяльності) громадян Республіки Білорусь, іноземців або осіб без громадянства з уведенням низки додаткових правил або вилучень із загальноприйнятих норм.

Відповідно до чинного законодавства указом Глави держави у встановлених випадках може вводитися воєнне або надзвичайне положення.

Велике значення у формуванні правової основи АПРів мають також акти виконавчої влади. Постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь і нормативно-правові акти міністерств, інших республіканських органів державного управління, що приймаються у формі постанов і наказів регламентують різні питання організації пропускового режиму під час проведення централізованого тестування абітурієнтів [2], прикордонного режиму [3], режиму у виправних установах [4] тощо.

Місцевими Радами депутатів, виконавчими і розпорядчими органами в рамках розглянутої проблеми приймаються в основному правозастосовчі акти. У той же час ряд питань нормативного регулювання АПРів входить у їх виняткову компетенцію [5].

У відповідних правових актах, адресованих суб'єктам конкретного режиму, як правило, визначається: якого роду дозволи і від якого органу потрібні для здійснення того чи іншого виду режимних діяльності; які дії підлягають реєстрації; які дії заборонені без спеціального дозволу; порядок оскарження і заяви претензій на дії державних органів і посадових осіб, що перевищили свої повноваження у сфері певного адміністративно-правового режиму.

Зміст режимних правил є матеріальною основою всіх дій у рамках АПРу, націленого на охорону національної безпеки і громадського порядку.

Правозастосовна діяльність у сфері функціонування АПРів має ті ж особливості, які властиві процесу право застосування в цілому, в тому числі: являє собою державно-владну діяльність, здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами, регулює конкретні життєві випадки, чітко регламентована нормативно-правовими актами.

Функціонування АПРів являє собою динамічний процес. Зміна його стану здійснюється не спонтанно, а за допомогою видання (прийняття) уповноваженими державними органами, організаціями або посадовими особами правових актів.

З метою встановлення того чи іншого правового акта в регулюванні АПРів слід провести їх диференціацію. Критерієм диференціації доцільно визначити закладену в них основну функцію.

У числі функцій, які можуть бути визнані як основні у правових актах, що регламентують АПРи, слід визнати функцію їх встановлення.

Під встановленням розуміється прийняття нормативно-правового акта, в якому законодавчо закріплюється АПР, визначається зміст режимних заходів і обмежень.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити два основних способи встановлення АПРу. У першому випадку реалізація режиму починає здійснюватися безпосередньо після набрання нормативно-правовим актом або окремими його положеннями чинності (паспортний режим, прикордонний режим, режим дорожнього руху та ін.).

Під час застосування другого способу реалізація АПРу здійснюється в разі його введення правовим актом уповноваженого державного органу чи посадової особи (режими воєнного чи надзвичайного положень). У цьому зв'язку нормативно-правовий акт, що встановлює той чи інший правовий режим, має передбачати підстави та процедуру для його введення.

Таким чином, введення АПРу – це функція правового акта, що передбачає приведення в дію встановленого, але відповідно до закону реалізованого в певний період, у певній ситуації АПР. Наприклад, режим надзвичайного стану вводиться у зв'язку з виникненням надзвичайної ситуації [6], режим воєнного стану вводиться з оголошенням стану війни або загрози нападу (агресії) на Республіку Білорусь [7].

У цілому функція «введення» в рамках розглянутого питання є поняттям більш вузьким, ніж поняття «встановлення».

Підставами для введення АПРу є: факт існування об'єкта, який може нести загрозу особистості, суспільству, державі (надзвичайна ситуація, військова загроза тощо), або об'єкта, який потребує захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз (державний кордон, відомості, що становлять державні секрети, та ін.); правовий акт, що передбачає введення відповідного АПРу.

АПР встановлюється (вводиться) правовим актом відповідного державного органу, повноваження на видання якого мають закріплюватися нормативно-правовим актом більшої юридичної сили.

АПР, який зачіпає права і свободи громадян, устаноується органами законодавчої влади Республіки Білорусь. В окремих випадках його зміст може встановлюватися й органами виконавчої влади [8, с. 290]. У тому випадку, коли встановлення АПРу покладено на органи виконавчої влади, законодавець визначає основні правила, виходити за межі яких органи виконавчої влади не мають права.

Застосування АПРу полягає у прийнятті індивідуального правового акта з метою реалізації повноважень суб'єкта і забезпечення законності та дисципліни в умовах дії АПРу (наприклад, рішення

міського виконкому про встановлення комендантської години в рамках реалізації режиму надзвичайного стану).

Скасування АПРу здійснюється через прийняття правового акта, в результаті якого повністю припиняється функціонування цього режиму. Зазначена функція може здійснюватися також у випадках, коли дію режиму необхідно припинити раніше граничного строку, визначеного законодавством (наприклад, раніше 30 діб у разі введення надзвичайного стану).

Під припиненням дії АПРу розуміється прийняття правового акта, відповідно до якого завершується функціонування АПРу після закінчення законодавчо закріпленого терміну його дії. Наприклад, Президент Республіки Білорусь своїм указом припиняє дію режиму надзвичайного стану після закінчення 30 діб із дня його введення і в зв'язку зі зникненням причин, що викликали його введення.

Однією з основних функцій правових актів, що видаються в рамках функціонування АПРів, є продовження. Воно може здійснюватися у випадках, коли протягом установленого терміну цілі встановленого АПРу досягнуті не були. Продовження режиму проводиться рішенням уповноваженого державного органу чи посадової особи. Так, продовження режиму надзвичайного стану здійснюється за допомогою видання указу Глави держави з дотриманням вимог, передбачених законодавством для введення надзвичайного стану.

Двома взаємопов'язаними функціями правових актів у сфері регулювання АПРів є призупинення та відновлення їх дії. Наприклад, призупинення дії митного режиму може здійснюватися у разі вилучення товарів, поміщених у митний режим, або накладення арешту на такі товари відповідно до процесуально-виконавчого законодавства про адміністративні правопорушення. Дія митних режимів щодо товарів призупиняється на підставі постанови уповноваженого органу. Поновлення дії митного режиму також проводиться на підставі постанови у разі, коли причини, що стали підставою для зупинення дії режиму, були усунені [1, с. 25].

У той же час слід зазначити, що не завжди за призупиненням адміністративно-правового режиму йде його відновлення. У випадках, коли підстави, що лежать в основі прийняття рішення про призупинення режиму, не були усунені, може бути прийняте рішення про припинення чи відміну АПРу щодо конкретних суб'єктів.

Аналіз чинного законодавства вказує на необхідність відмінності двох близьких за звучанням, але таких, що відрізняються за змістом, функцій, реалізованих за допомогою прийняття правових актів у досліджуваній сфері – зміни і заміни.

Перша функція передбачає зміну режимних заходів у рамках одного встановленого АПРу (зміна надзвичайних заходів і тимчасових обмежень рішенням коменданта території в рамках уведеного

надзвичайного стану). Друга забезпечує заміну одного функціонуючого АПРу іншим (заміна одного митного режиму іншим).

Поширення АПРу здійснюється у разі необхідності застосування режимних заходів щодо додаткового кола осіб, об'єктів або територій. Особливістю цього виду дій є те, що воно здійснюється в рамках уже функціонуючого адміністративно-правового режиму. Показовим прикладом у цьому зв'язку може бути визнано видання Декрету Президента Республіки Білорусь від 12 серпня 2008 р. № 17. Цим нормативним правовим актом АПРи у сфері оподаткування, ліцензування, ціноутворення, державних закупівель, раніше встановлені в сільських населених пунктах, поширюються на території, що знаходиться за їх межами (на території сільрад).

Слід також указати на застосування в чинному законодавстві та науковій літературі щодо АПРів таких устаєлених словосполучень, як організація режиму, підтримання режиму, забезпечення режиму та ін.

Вони застосовуються для характеристики і регулювання питань функціонального призначення, організації та порядку діяльності державних органів і посадових осіб у галузі функціонування АПРів [1, с. 26].

Забезпечення АПРу передбачає проведення певних організаційних заходів у рамках діяльності щодо встановлення та припинення дії (скасування), але головним чином – реалізації відповідного правового режиму. До числа таких заходів слід віднести, зокрема, розробку та реалізацію планів спільних заходів ЦПК, КДБ, ГТК та інших державних органів Республіки Білорусь під час планування та проведення спеціальних прикордонних і контртерористичних операцій; забезпечення координації діяльності республіканських органів державного управління у сфері національної, прикордонної або громадської безпеки тощо.

Організація режиму пов'язана з правозастосовчою діяльністю органів виконавчої влади (посадових осіб), покликаних забезпечити дотримання встановлених заборон і обмежень і виконання покладених на громадян і господарюючих суб'єктів обов'язків [1, с. 27].

Організаційна діяльність виражається у створенні особливих правозастосовних структур та механізмів їх координації, зборі та обробці інформації про функціонування об'єкта режиму, розробці комплексних програм взаємодії всіх суб'єктів, які забезпечують підтримку режиму.

Аналіз викладеного дозволяє дійти висновку, що у світі розглянутої проблеми організація, забезпечення, підтримання режиму та інші аналогічні дії мають такі риси: безпосередньо не впливають на відносини «об'єкт регулювання – суб'єкт регулювання»; по суті спрямовані на реалізацію вже встановлених правовими актами режимних заходів; носять похідний характер і надають вплив на

суспільні відносини у разі їх комплексного застосування в сукупності з основними функціями правових актів.

Також зазначимо, що за статусом державного органу (посадової особи), що видає правові акти, і юридичною силою приписів, що містяться в них, правові акти, що регламентують питання функціонування АПРів у Республіці Білорусь, можуть бути диференційовані таким чином: Конституція (Основний Закон) Республіки Білорусь; закони Республіки Білорусь і інші правові акти Національних зборів Республіки Білорусь; декрети, укази та інші правові акти Президента Республіки Білорусь; правові акти органів, виконавчої влади (Рада Міністрів Республіки Білорусь, органи державного управління); правові акти державних органів, безпосередньо підпорядкованих Главі держави (Служба безпеки Президента Республіки Білорусь, Оперативно-аналітичний центр при Президентові Республіки Білорусь та ін.); правові акти місцевих Рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів; міжнародні договори Республіки Білорусь.

Правові акти, що регулюють АПРи в Республіці Білорусь, залежно від передбачуваних у них основних функцій, можуть бути поділені на акти, які встановлюють АПРи, вводять їх, застосовують, скасовують, припиняють, подовжують, призупиняють, відновлюють, змінюють, замінюють і поширюють.

Список використаних джерел: 1. Административно-правовые режимы Республики Беларусь : учебник / под общ. ред. В. Ф. Ермоловича ; МВД Республики Беларусь, учреждение образования «Акад. МВД Республики Беларусь». – Минск : Акад. МВД Республики Беларусь, 2013. – 291 с. 2. Положение о порядке организации централизованного тестирования : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.06.2006 № 714 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic25/text220.htm>. 3. Положение о порядке пограничного режима на территории Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22.01.2009 № 70 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=c20900070&p2>. 4. Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений : утв. постановлением МВД Республики Беларусь от 20.10.2000 № 174 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.levonevsky.org/documentz/pvr_iu06.htm. 5. Об утверждении Правил пользования городским пассажирским транспортом (трамваями, троллейбусами, автобусами и метро) в городе Минске : решение исполкома Минск. гор. Совета нар. депутатов от 17.09.1992 № 500 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/region45/text400.htm>. 6. О чрезвычайном положении : закон Республики Беларусь от 24.06.2002 № 117-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10200117&p2>. 7. О военном положении : закон Республики Беларусь от 13.01.2003 № 185-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor43/text43819.htm>. 8. Ермолович В. Ф. Криминалистическая характеристика преступлений / В. Ф. Ермолович. – Минск : Амалфея, 2001. – 304 с.

Надійшла до редколегії 05.12.2013



Чумак В. В. Особенности административно-правовых режимов в законодательстве Республики Беларусь

Проведён комплексный и системный анализ правового регулирования административно-правовых режимов в Республике Беларусь. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие административно-правовые режимы Республики Беларусь. Установлено, что правовые акты, регулирующие административно-правовые режимы, разделены на акты, которые устанавливают административно-правовые режимы, вводят их, применяют, отменяют, прекращают, удлиняют, приостанавливают, возобновляют, изменяют, заменяют и распространяют. Определено, что законами Республики Беларусь устанавливаются наиболее важные, общественно значимые административно-правовые режимы.

Ключевые слова: административно-правовой режим, правовое регулирование, Республика Беларусь, закон, анализ.

Chumak V. V. The main features of legal and administrative regimes in legislation of Belarus Republic

It is established that the legal basics of regulating administrative and legal regimes are: the Constitution and laws of the Belarus Republic, decrees and orders of the President of the Republic, normative and legal acts of the authorized state bodies, including acts of local executive and administrative bodies, issued within its jurisdiction, and as international treaties of the Belarus Republic.

It is determined, that the laws of the Belarus Republic established the most important and socially significant administrative and legal regimes : martial law, state of emergency, state border, border, customs, handling weapons and ammunition, passport, protection of state secrets and others. The laws fixed measures for the implementation of established regimes, the powers of state bodies and officials, a list of possible restrictions on rights and freedoms.

It is characterised, that the status of a public authority (official), issuing legal acts and legal force, contained regulations and legal acts, regulating the functioning of the administrative and legal regimes in Belarus and they can be differentiated: the Constitution (Fundamental Law) of the Belarus Republic, the laws of the Republic and other legal acts of the National assembly of Belarus, decrees, orders and other legal acts of the President of the Republic, acts of bodies of executive authority (the Council of Ministers of Belarus, public administration), acts of public authorities, directly subordinated to the head of state (Security Service of the President of the Belarus Republic, Operational Analysis Centre under the President of the Republic and others.) acts of local Councils of Deputies, executive and administrative bodies, international treaties of the of Belarus Republic.

The acts, that are governing the administrative and legal regimes, are established, and separated depending on their functions into acts, that establish administrative and legal regimes, introduce, apply, cancel, suspend, extend, suspend, resume, alter, replace and spread them.

Keywords: administrative and legal procedures, law regulation, Belarus, law, analysis.

