

Література:

1. Малиновский В.С. Усмотрение в праве // Государство и право. – 2006. – № 4. – С. 84–89.
2. Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ. – М.: Норма, 1999. – 345 с.
3. Кондратьев П.Е. О пределах усмотрения правоприменителя в процессе принятия уголовно-правовых решений // Актуальные проблемы применения уголовного законодательства в деятельности органов внутренних дел. – М., 2001. – 389 с.
4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1995. – 549 с.
5. Рісний М.Б. До питання про розсуд держав при застосуванні Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – Вип. 13–14. – Одеса, 2002. – С. 291–297.
6. Малиновский В.С. Усмотрение в праве // Государство и право. – 2006. – № 4. – С. 84–89.
7. Рісний М.Б. Проблеми розсуду застосування національними державними органами норм Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Право України. – 2000. – № 11. – С. 40–43.
8. Деменёва А.В. По усмотрению судей // Ваше право. – 2004. – № 22. – С. 34–41.

Рідкоус В.М., МАБУ

**ПРОБЛЕМИ І НАПРЯМКИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ
ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
(на прикладі Російської Федерації)**

Статья посвящена совершенствованию административно-правового регулирования законодательной основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.

This article is dedicated to improving the administrative and regulatory legal framework to ensure national security in Russia.

Важливе місце в реформуванні державної і політичної системи Росії відводиться вдосконаленню адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки. Вжиті в рамках адміністративної реформи заходи дали змогу оптимізувати систему федеральних органів виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки Російської Федерації, частково виключити паралелізм і дублювання функцій в їх роботі, підвищити їх керованість, зробити більш дієвою систему правового захисту та соціальної підтримки їх співробітників і членів їх сімей. Однак не всі проблеми в цій галузі ще вирішені, і одна з причин цього – недостатня увага питанням удосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки.

Спочатку слід виділити те, що відсутність єдиних теоретичних підходів до поняття безпеки призводить відповідно до різних варіантів з її забезпечення. Т.Е. Шуберт справедливо вказує, що неузгодженість дій і відсутність належної координації державних органів, що забезпечують національну безпеку, неналежні механізми прогнозування та прийняття

рішень з питань безпеки, нормативна база, яка не відповідає сучасним вимогам до системи безпеки, – все це є результатом відсутності однакового розуміння суті безпеки, її видів, погроз, методів їх відображення, системи органів з її забезпечення [1].

До теперішнього часу з питань забезпечення безпеки Росії склалося дві тенденції, відзначає В.Г. Вишняков [2]. Послідовники першої тенденції більшою мірою оперують поняттями «безпека Російської Федерації», «державна безпека», а послідовники другої – поняттям «національна безпека». Це зробило певний вплив і на термінологію, яка використовується в правових актах.

У статті 1 Закону РФ від 5 березня 1992 року № 2446-1 «Про безпеку» безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [3]. Відповідно до ч. 1 п. 6 Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 року «національна безпека – стан захищеності особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, який дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність і сталий розвиток Російської Федерації, оборону та безпеку держави» [4]. Наявність розбіжності у визначенні понять в двох основних актах з питань забезпечення національної безпеки є не дуже коректним правовим явищем в умовах побудови в Росії правової держави. Немає єдності і у вживанні даних понять.

На думку автора, в даний час в юридичній літературі, незважаючи на відмінності в думках вчених, простежується тенденція до зближення понять «національна безпека», «державна безпека», «безпека Російської Федерації». Це можна пояснити рядом причин, але основною є потреба теорії і практики в уніфікації понять і конкретизації їх змісту. Зокрема, А.В. Опалев справедливо вважає, що «у широкому сенсі державна безпека – це захищеність основ існування країни. Іншими словами, державна безпека є вищою ланкою національної безпеки» [5]. В.Е. Чеканов пропонує достатньо аргументоване визначення національної безпеки Російської Федерації (безпеки нації) як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що досягається сукупністю дій органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій і людини на основі нормативних правових актів з метою забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави, її сталого і поступального розвитку [6, с. 213]. У запропонованому визначенні мета діяльності щодо забезпечення національної безпеки практично співпадає з метою діяльності щодо забезпечення державної безпеки в традиційному її розумінні. Більш категоричний у своїх судженнях В.Г. Вишняков, що показує, що «підміна державної безпеки національною безпекою, виведення останньої за межі державної безпеки робить беззахисною безпеку народу, громадянського суспільства, особистості» [2, с. 20–21]. В.Г. Вишняков обґрунтовує свою позицію сильними аргументами, однак і він пише, що, «в принципі, допустимо використання поняття «національна безпека», якщо розуміти під цим Російську державу, державу-народ, багатонаціональний народ» [2, с. 9].

Однак практика йде шляхом більш широкого використання поняття «національна безпека», про що вже було сказано вище. У разі розробки

та прийняття проекту федерального закону «Про національну безпеку Російської Федерації» поняття «національна безпека» отримає своє нормативне визначення і вже не буде викликати таку різку критику ряду вчених. Основним аргументом противників даного підходу буде те, що Конституція Російської Федерації безпосередньо не вживає поняття «національна безпека». Так, у частині 5 статті 13 Конституції говориться про «безпеку держави», в частині 1 статті 82 – «про безпеку і цілісність держави», у пункті «д» частини 1 статті 114 – про «державну безпеку». Тому основним завданням дослідників буде вироблення відповідного положенням Конституції Російської Федерації поняття національної безпеки і визначення найбільш точного його змісту.

На думку автора, національна безпека – це, перш за все, захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, що досягається застосуванням системи заходів політичного, економічного, організаційного, правового, військового, ідеологічного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави.

В юридичній літературі вже більше десяти років ставиться питання про необхідність ґрунтовного оновлення законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. У першу чергу мова повинна йти про розробку (або доопрацювання) проекту Федерального закону «Про національну безпеку Російської Федерації» та його подальшого прийняття, адже Закон РФ «Про безпеку» був прийнятий ще в 1992 році, навіть раніше Конституції Російської Федерації. Ряд положень цього Закону просто застарів: наприклад, Уряд РФ ще називається Радою Міністрів РФ, йдуть посилання на Конституцію РРФСР і т.д.

На думку автора, вимагає доповнення система принципів забезпечення безпеки. Закон РФ «Про безпеку» відображав існуючі на період його прийняття подання про принципи забезпечення безпеки і виділив в статті 5 як основні наступні принципи: законність; дотримання балансу життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави; взаємну відповідальність особи, суспільства і держави щодо забезпечення безпеки; інтеграцію з міжнародними системами безпеки. У науковій літературі зазначається, що вся діяльність щодо забезпечення національної безпеки повинна будуватися на принципах: законності як безумовного дотримання всіма суб'єктами забезпечення національної безпеки вимог російського законодавства і норм міжнародного права; забезпечення балансу інтересів особи, суспільства і держави всередині країни і узгодження національних інтересів Росії з інтересами інших учасників міжнародних відносин; комплексності забезпечення національної безпеки на основі взаємопов'язаного вирішення задач забезпечення безпеки в різних сферах суспільного життя і взаємодії між усіма учасниками цього процесу; адекватності заходів забезпечення національної безпеки масштабами і наслідками, і очікуваного збитку національним інтересам Росії; пріоритету заходів попередження при реалізації політики забезпечення національної безпеки; взаємодії російської системи забезпечення національної безпеки з закордонними та міжнародними системами на основі укладення відповідних угод про співробітництво та надання взаємної допомоги в конкретних галузях забезпечення національної та міжнародної безпеки [5].

На думку автора, в цю систему принципів ще необхідно в якості самостійного включити принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, його соціально-правового захисту при вирішенні завдань забезпечення національної безпеки. Це викликано тим, що реалізація принципу забезпечення балансу інтересів особи, суспільства і держави всередині країни є досить проблематичним явищем в силу складності реального встановлення такого балансу в умовах прагнення федеральних органів виконавчої влади до максимальної концентрації у своїх руках владних повноважень. Розглядаючи проблему формулювання принципів забезпечення безпеки, Т.Е. Шуберт робить, на наш погляд, справедливий загальний висновок: необхідна кореляція загальних принципів, закріплених в Законі РФ «Про безпеку», в інших нормативних правових актах, що регламентують питання безпеки [1, с. 29]. Повинно бути зрозуміло, якому органу дані принципи адресовані, хто конкретно ними повинен керуватися.

З урахуванням того, що Конституція РФ оперує поняттям «права і свободи людини і громадянина» як більш універсальним, загально-визнаним, що охоплює всіх індивідів, що законно перебувають на території Російської Федерації, необхідно внести зміни до переліку об'єктів безпеки, закріпленому в Законі РФ «Про безпеку»: слово «особистість» доцільно замінити на словосполучення «людина і громадянин». Це буде більшою мірою відповідати духу і букві Основного закону Росії.

Також необхідно добитися, щоб система забезпечення національної безпеки була органічно і чітко пов'язана з системою національних цінностей та інтересів. На думку автора, розробка і законодавче закріплення пріоритетів національних інтересів як усвідомленого вираження найбільш важливих і значущих для прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави потреб у всіх сферах життєдіяльності – економічній, політичній, духовній – буде цілком виправданим і доцільним, тому що дозволить більш конкретно визначити завдання щодо забезпечення національної безпеки в цілому, її кожного виду зокрема, а також завдання, функції та компетенцію кожного державного органу [7, с. 22]. Національні інтереси Росії доцільно диференціювати не тільки по об'єктах і по сферах державної діяльності, а й за ступенем їх важливості. При цьому також важливо, щоб формулювання інтересів особи, суспільства і держави мало б спочатку сумісний характер.

На думку автора, термін «забезпечення державної безпеки» можна використовувати для визначення призначення федеральних органів виконавчої влади, які наділяються компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки. Це дозволить більш чітко закріпити їх правове становище, що, у свою чергу, буде сприяти дотриманню прав і свобод людини і громадянина, законності у сфері забезпечення національної безпеки. Більшість названих органів є федеральними службами. А нормативною передумовою є пункт 4 Указу Президента РФ від 9 березня 2004 року № 314 «Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади», який встановлює, що федеральна служба є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з контролю та нагляду у встановленій сфері діяльності, а також спеціальні функції в галузі оборони, державної безпеки, захисту та охорони державного кордону Російської

Федерації, боротьби зі злочинністю, громадської безпеки [8]. У цьому Указі також зустрічаються досить невизначені поняття – «спеціальні функції», «область державної безпеки», які вимагають свого визначення і нормативного закріплення. Також, на думку автора, необхідно подолати відставання в коректуванні функцій федеральних органів виконавчої влади, які не реагують належним чином на мінливі зовнішні і внутрішні загрози, продовжити усунення дублювання ряду функцій між ними у сфері забезпечення національної безпеки.

З урахуванням загально-правових позицій вдосконалення правового становища федеральних органів виконавчої влади має йти за такою логічною схемою і включати чітке встановлення: 1) місця органу в системі органів виконавчої влади, його призначення, правових засад діяльності; 2) цілей, принципів діяльності органу, його завдань і функцій (основних напрямів діяльності), структури; 3) компетенції органу виконавчої влади; 4) порядку взаємодії з іншими державними органами, громадськими об'єднаннями, громадянами, іноземними організаціями для вирішення поставлених завдань; 5) порядку здійснення контролю і нагляду за діяльністю органу та його посадових осіб; 6) відповідальності органу та його посадових осіб; 7) правового режиму організації та проходження служби у цьому органі [9, с. 30].

У юридичній літературі справедливо зазначається, що Закон РФ «Про безпеку» чітко не відповів на питання, хто є суб'єктом (суб'єктами) забезпечення національної безпеки, як реалізуються їх правоохоронні дії, тобто за рахунок яких видів діяльності забезпечується національна безпека Росії. Що стосується громадських організацій і громадян, то вони об'єктивно не можуть забезпечувати національну безпеку, оскільки володіють можливостями тільки сприяти державним органам у вирішенні цієї проблеми. Громадяни більше є об'єктом, а не суб'єктом забезпечення національної безпеки. Сумнівною також є і норма, що визнає елементом системи безпеки законодавство, що регламентує відносини у сфері безпеки. Слід визнати помилковим зведення в один логічний ряд таких різнопланових категорій, як органи державної влади та законодавство. А от органи місцевого самоврядування слід визнати повноправними суб'єктами забезпечення національної безпеки, оскільки російське законодавство наділяє їх цілком конкретними повноваженнями у цій галузі.

Ряд норм Закону РФ «Про безпеку» присвячений загальним питанням визначення повноважень суб'єктів забезпечення національної безпеки. При цьому даний Закон, по-перше, говорить про повноваження не всіх суб'єктів забезпечення безпеки, а лише тільки деяких, по-друге, недостатньо чітко визначає повноваження органів всіх гілок влади у сфері забезпечення національної безпеки, а органи законодавчої влади у статті 10 взагалі не згадує, по-третє, вводить в статті 12 поняття сил і засобів забезпечення безпеки, не даючи чіткого визначення сил забезпечення безпеки і взагалі нічого не сказавши про засоби забезпечення безпеки. Так, поняття «сили забезпечення безпеки» за змістом частини 2 статті 12 тотожне поняттю «державні органи забезпечення безпеки». Навіщо вводити два однорідних поняття? У частині 3 статті 12 Закону РФ «Про безпеку» вказується, що «служби... органів виконавчої влади, що використовують у своїй діяльності спеціальні сили і засоби, діють тільки в

межах своєї компетенції і відповідно до законодавства». Які сили та засоби слід вважати спеціальними, цей Закон не вказує. Ще й як можуть діяти вищезгадані органи в умовах побудови в Росії правової держави, якщо не в межах своєї компетенції і не у відповідності до законодавства? Але ж законодавство буває різне, і його зміст і якість можуть створювати основу для нанесення шкоди національним інтересам Росії. Приклад – період розвитку Росії після розпаду СРСР.

На думку автора, в проект Федерального закону «Про національну безпеку Російської Федерації» необхідно включити положення про кадрове забезпечення, а також про правовий захист та соціальну підтримку співробітників державних органів забезпечення безпеки.

Федеральний закон від 3 квітня 1995 року № 40-ФЗ «Про федеральну службу безпеки» не формулює завдання органів федеральної служби безпеки, що є певним недоліком російського законодавця. Формулювання одних функцій явно недостатньо для того, щоб чітко визначити правове становище цілої системи органів федеральної служби безпеки. Функції повинні бути прив'язані до завдань, впливати з них. Практичний інтерес представляє надання органам федеральної служби безпеки можливості здійснювати відповідно до законодавства профілактику правопорушень у сфері національної безпеки, а також забезпечувати в межах визначеної законодавством компетенції захист особистої безпеки громадян. Ці статті безпосередньо в тексті статті 12 Федерального закону «Про федеральну службу безпеки» не містяться. Однак і Кримінальний кодекс РФ, і Кодекс РФ про адміністративні правопорушення містять норми, які зобов'язують органи виявляти причини та умови, які сприяли вчиненню злочинів та адміністративних правопорушень, що пов'язане з профілактикою правопорушень. Федеральний закон «Про федеральну службу безпеки» не надає співробітникам органів федеральної служби безпеки права вимагати від громадян і посадових осіб припинення правопорушень, що в багатьох випадках було б корисним. Також досить неконкретно у пункті «і» статті 13 названого Закону встановлено право органів федеральної служби безпеки перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що засвідчують їх особу, якщо є достатні підстави підозрювати їх у скоєнні злочину. Це право надано без урахування різних категорій співробітників, що проходять службу в органах федеральної служби безпеки, а також без урахування специфіки виконуваних ними службових обов'язків. Слід зазначити небажаність бланкетності статті 14 Федерального закону «Про федеральну службу безпеки». Необхідно розробити і конкретно в статті 14 вказати підстави застосування співробітниками органів федеральної служби безпеки вогнепальної зброї, фізичної сили та спеціальних засобів, при цьому врахувати всі можливі нюанси, пов'язані з характером виконуваних ними службових обов'язків.

Потребує конкретизації і ряд положень Федерального закону від 10 січня 1996 року № 5-ФЗ «Про зовнішню розвідку». На думку автора, відсутність у названому Законі основних завдань розвідувальної діяльності є пропуском в законодавстві, так як завдання державного органу є похідними від мети і конкретизують її. Відповідно до частини 1 статті 17 Федерального закону «Про зовнішню розвідку» співробітниками органів зовнішньої розвідки Російської Федерації є військовослужбовці та служ-

бовці кадрового складу; і не входять до кадрового складу військовослужбовці, службовці та робітники, які добровільно надійшли відповідно на військову службу або на роботу в ці органи. Питання про те, наскільки виправдав поділ співробітників розвідувальних органів на кадровий склад і некадровий склад, наскільки це підвищує ефективність діяльності розвідувальних органів, на думку автора, залишається відкритим.

Кілька слів хочеться сказати відносно необхідності продовження вдосконалення законодавства про державну службу у федеральних органах виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки: органах федеральної служби безпеки, органах зовнішньої розвідки, органах державної охорони. На думку автора, в даний час розробленість інституту державної цивільної служби набагато вище, ніж інституту військової служби, що є основним видом служби у вищезазначених федеральних органах виконавчої влади. Досить повільно вносяться відповідні зміни і доповнення до законодавства про військову службу. Наприклад, Федеральний закон від 27 травня 2003 року № 58-ФЗ «Про систему державної служби Російської Федерації» в пункті 3 статті 2 визначив військову службу як вид федеральної державної служби, а у Федеральний закон від 28 березня 1998 року № 53-ФЗ «Про військовий обов'язок і військову службу» досі відповідні зміни не внесені. Ніяк не відображено у військовому законодавстві інститут основних принципів побудови і функціонування системи державної служби стосовно державним військовим організаціям. На думку автора, велику користь вирішення питань вдосконалення російського законодавства у сфері забезпечення національної безпеки може принести порівняльно-правове дослідження російського і зарубіжних законодавств у цій галузі, і, перш за все, законодавств держав-учасниць СНД. Використання порівняльного правознавства в галузі національної безпеки має бути спрямоване, насамперед, на вивчення фактичного стану законодавчого регулювання національної безпеки держав-учасників СНД, виявлення його особливостей, відмінностей від російського законодавства, аналіз і узагальнення практики реалізації законодавства, існуючих концепцій, наукових доктрин у сфері національної безпеки з метою можливої адаптації позитивного зарубіжного досвіду в російських умовах, вдосконалення російського законодавства в галузі безпеки, а також вдосконалення правової основи взаємодії між державами, їх спецслужбами та правоохоронними органами в галузі національної безпеки.

Література:

1. Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. — М.: «Право и закон», 2001. — 176 с.
2. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Отв. редактор В.Г. Вишняков. — М.: «Юрид. литература», 2005. — С. 4.
3. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. — № 15. — Ст. 769.
4. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. — № 20. — Ст. 2444.

5. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография / Ю.И. Авдеев, С.В. Аленкин, В.В. Алешин и др. Под ред. А.В. Опалева. – М.: «ЮНИТИ-ДАНА», 2004.
6. ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. – М.: «Эксмо», 2006.
7. Законодательное обеспечение национальной безопасности Украины (сравнительно-правовое исследование): Монография / Под ред. В.М. Редкоуса – Орск: Издательство ОГТИ, 2005.
8. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. – №11. – Ст. 945.
9. Административное право Российской Федерации: Учебник / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М.: Издательский центр «Академия», 2003.

Романко С.М., ЮІ ПНУ ім. В. Стефаника

ПРАВО СПОЖИВАЧА НА ЯКІСТЬ ТА БЕЗПЕКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов регулирования и обеспечения права потребителя на качество и безопасность сельскохозяйственной продукции путем анализа обязательств производителей названной продукции. На основе систематизации анализа соответствующих норм законодательства предлагаются пути его усовершенствования.

The article is dedicated to research the actual questions of the consumer right for the quality and safety of the agricultural products law regulation. The research is based on the systematization and analysis of existing norms of law and means the ways to perfect the law in this sphere.

Стратегічним завданням Української держави є створення сприятливих умов для збереження здоров'я і тривалості життя населення в існуючих неблагополучних екологічних умовах, які характеризуються техногенним забрудненням об'єктів довкілля: повітря, води, ґрунтів, а також продуктів харчування. Весь комплекс екологічних негараздів позначився на погіршенні здоров'я населення та генофонді нації. Дані наукових досліджень та статистики свідчать про значну поширеність проблем здоров'я, пов'язаних з особливостями харчування, і необхідність термінових заходів щодо поліпшення ситуації [1, с. 21], [2, с. 5–10]. За оцінками вчених, з їжею до організму надходить понад 70% усіх забруднювачів [3, с. 11]. Тому сільськогосподарська продукція, особливо її частина, що використовується для виробництва харчових продуктів, повинна бути не тільки якісною, а й екологічно безпечною для життя і здоров'я. Крім того, право споживача на якість та безпеку сільськогосподарської продукції повинно мати належний механізм реалізації. Питання реалізації права споживача на екологічну безпеку сільськогосподарської продукції на відміну від права на продукцію належної якості в сучасній науці залишається недостатньо дослідженим. У цьому напрямку працюють окремі вчені, як України [4], [5], так і близького зарубіжжя