

Учебное и практическое, пособие – М.: Издательство БЕК – 1994 – 360 с. 17. Закон України "Про банки і банківську діяльність" №2121-III від 07.12.2000 року // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 5-6 (09.02.2001) ст.30. 18. Закон України "Про платіжні системи і переказ коштів в Україні" №2346-111 від 05.04. 2001 року // Відомості Верховної Ради України 2001 – №29/ (20.07.2001) ст.137. 19. Закон України "Про фонд гарантування вкладів фізичних осіб" №2740-111 від 20 вересня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України – №5 – С. 30. 20. *Казакбієва Л.Т.* Банковський надзор как финансово-правовая категория/ Финансовое право-2004 – № 5 – С. 65–68. 21. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение – М., Норма, 2001. – С. 33. 22. *Качан О.О.* Банківське право: Навч. посіб. – К.: Школа, 2004. – 320 с. 23. *Клещенко Ю.Г., Савченко М.М.* Место и роль института государственного контроля в общей системе российского финансового права – Финансовое право, 2003. – № 4 – С. 6–7. 24. *Козырин А.Н.* Соотношение частного и публичного в финансовом праве// Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 142. 25. *Коростей В.* Проблеми правотворчості в Україні – Право України – 2004 – № 3 – С. 121–124. 26. *Костюченко О.А.* Банківське право: Банківська система. Національний банк. Комерційні банки. Розрахунки і кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці: Підручник. – 3-тє вид. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 928 с. 27. *Кротюк В.Л.* Правовий статус Національного банку України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ НАН України; Інститут держави і права ім. Корецького – К., 1999. – 201 с. 28. *Кротюк В., Куценко О.* Базель II: нова концептуальна редакція Базельської угоди про капітал – Вісник НБУ-№3-2006-0-2-5. 29. *Крохина Ю.А.* Финансовое право современной России: итоги формирования и перспективы развития // Международная научно-практическая конференция "Финансовое право в условиях рынка в XXI веке" посвященная юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА – М., 2005. – с. 110-111. 30. *Кузнецов Н.Г., Барашен М.М., Дружинин Д.Н., Рукавишников И.В.* Банковское право: Учебное пособие/ Рост. гос. экон. Универ. – Ростов н/Д., 2000 – 248 с. 31. *Кучерявенко М.* До питання про систему фінансового права / Право України, 2003 – № 4. – С. 35–37. 32. *Любунь О.С., Раєвський К.Є.* Банківський нагляд: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 416 с. 33. *Мусаткина А.А.* Цели финансовой ответственности как разновидность целей финансово-правовой политики – Право и политика, 2004. – № 12. – С. 100–109. 34. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. –

Вид. 2-ге, стереотипне. – Чернівці: Рута, 2006. – 264 с. 35. *Огієнко В., Раєвська Т.* Досвід захисту вкладів у Болгарії. – Вісник НБУ. – № 4. – 2006. – С. 17–21. 36. *Орлюк О.П.* Банківське право: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 376 с. 37. *Орлюк О.П.* Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 104 с. 38. *Очуренко С.В.* Правовое регулирование отношений, возникающих в процессе кредитной деятельности коммерческих банков: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Киевский национальный ун-т им. Тараса Шевченко, 2000. – 260 л. 39. *Пацурківський П.С.* Системообразующие факторы в финансовом праве // Международная научно-практическая конференция "Финансовое право в условиях рынка в XXI веке" посвященная юбилею кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА – М., 2005. – с. 111. 40. *Пискотин М.И.* Об учебном курсе "Основы банковского права РФ" // Государство и право. – 1996. – №1. – С. 107–108. 41. Постанова Правління Національного банку України № 598 від 07.12.2004 року "Про порядок складання і опублікування фінансової звітності банків України" // Офіційний вісник України, 2004, № 52 (14.01.05) (частини 1) ст.3456. 42. *Пришва Н.Ю.* Финансово-правовое регулирование відносин зі справляння обов'язкових платежів: актуальні питання // Право України – 2004. – № 5 – С. 51. 43. *Ровинский Е.А.* Вопросы советского финансового права – М., 1971. – 182 с. 44. *Рукавишников И.В.* К вопросу об особенностях метода финансового права/ Государство и право. – 2004. – №4. – С. 36–41. 45. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07/ Академія держ. Податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – 455 с. 46. *Скаун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. 47. *Сколотяний Ю.* За честь мундира – Зеркало недели, 2006. – № 11 (590). – С. 9. 48. *Сколотяний Ю.* Как Мазаю уследить за всеми своими зайцами – Зеркало недели, 2006 – № 13 (592). – С. 9. 49. Состояние научных исследований правовых основ банковской системы РФ и перспективы их развития – Финансовое право. – № 6. – 2003. – С. 2. 50. *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Змалля А.М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учеб/ Под ред. Б.П. Топорнина. – М.: Юрист, 1999. – 448 с. 51. Финансовое право Российской Федерации: Ученик / Ответ. ред. М.В. Карасева – М.: Юрист, 2004. – 576 с. 52. *Хлыстюк Е.* НБУ ополчился на банкротів-Деловая столица. – 2006. – № 14/256 – С. 13. 53. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: "Укр. енцикл.", 2001. – Т.3. – 789 с.

Надішла до редколегії 19.12.06

Г. Пономаренко, канд. пед. наук, доц.

СПОСОБИ ПІДТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*Досліджуються способи підтримання законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.
Ways of legal strengthening of national security measures are examined in the article.*

Управління внутрішньою безпекою як один із напрямків діяльності адміністративно-політичного апарату Української держави ґрунтується на загальних принципах, методах та формах управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, є одним із його видів. Цим обумовлено не тільки характеристики управлінської діяльності у зазначеній сфері, але і вимоги, принципи та засоби забезпечення її законності.

Питання забезпечення законності в державному управлінні досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, В.В. Цветков та ін. Разом з тим у вітчизняній юридичній літературі проблеми законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки висвітлені ще недостатньо, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку. Крім того, у науковій літературі не склалося єдиної думки щодо сутності самого поняття "законність", способів (засобів) її забезпечення та системи органів (суб'єктів), які її забезпечують, з'ясування яких дозволить визначити особливості забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави. Вирішенню цих та інших проблемних питань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави і присвячену цю статтю.

В тлумачних словниках законність визначається як "загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами" [1, с. 67] або як

"виключне надбання правової держави, яке виражається в режимі панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави)" [2, с. 41]. Слід зазначити, що законодавчого визначення поняття законності не існує, теж саме стосується і поняття закону. У науковій літературі під законністю здебільшого розуміють "неухильне виконання законів та відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями" [3, с. 157], а під законом "нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного життя, установлює права і обов'язки громадян, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури" [4, с. 316].

Як зазначає, О.Ф. Скаун, "термін "законність" є похідним від терміна "закон" і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства" [4, с. 446]. Погоджуючись в цілому з таким розумінням законності, не можемо приєднатися до такої думки, що "законність є похідним від терміна "закон", що значно звужує розуміння її сутності. На нашу думку, законність це не лише дотримання (виконання) вимог зако-

нів, а й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

У науковій літературі приводиться різний перелік ознак законності. Так, наприклад, Ю.П. Битяк до таких ознак відносить наявність: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону; високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, в свою чергу, є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства [5, с. 216–217]. О.Ф. Скакун, зазначає, що "законність характеризується поєднанням двох ознак: зовнішньої (формальної) – обов'язком виконувати розпорядження законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами і різними об'єднаннями; внутрішньої (сутнісної) – наявністю науково обґрунтованих і відповідних праву законів; якістю законів [4, с. 446].

Аналіз наукової літератури в якій аналізувались проблеми законності діяльності державних органів надав змогу зробити висновки, що законність, залежно від мети та завдань того чи іншого дослідження розглядалась з різних аспектів, зокрема як: принцип, метод, режим, гарантія чи вимога [6-11 та ін.], що підкреслює багатосторонність цієї категорії.

На нашу думку, законність передбачає такий стан взаємовідносин між спеціальними суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки в державі та фізичними (юридичними) особами при якому їх діяльність як зовнішня, так і внутрішньо-організаційна відповідає вимогам законів, інших законодавчих та підзаконних актів. У зв'язку з чим, вважаємо доцільним виділити два аспекти забезпечення законності у досліджуваній нами сфері: 1) забезпечення законності під час зовнішньо-адміністративної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі, тобто дотримання вимог нормативно-правових актів у відносинах із фізичними та юридичними особами, які не перебувають з ними у службовій підлеглості (під час публічних відносин); 2) забезпечення законності під час їх внутрішньо-організаційної діяльності, зокрема під час державно-службових відносин, у відносинах типу "керівник-підлеглий" (встановлення режиму робочого часу, надання відпусток, накладення дисциплінарних стягнень тощо).

Забезпечення законності як під час зовнішньо-адміністративної, так і внутрішньо-організаційної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки відрізняється як за її засобами, так і за суб'єктом складом. Так, забезпечення законності під час зовнішньо-адміністративної діяльності спеціальних суб'єктів здійснюється за допомогою таких адміністративно-правових засобів як: контроль, нагляд та право на звернення. Для забезпечення законності внутрішньо-організаційної діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки більш характерним є такий засіб як внутрішній контроль, який здійснюється як спеціально створеними у структурі цих органів контрольними підрозділами, наприклад внутрішньої безпеки, так і керівниками усіх рівнів.

Переважає більшість адміністративістів до способів забезпечення законності в державному управлінні відносять: контроль, нагляд та право на звернення, з чим ми цілком погоджуємось. Так, Ю.П. Битяк зазначає, що "законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами – проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян" [5, с. 217]. Розглянемо ці способи детальніше.

Контроль є одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції шляхом втручання в оперативну діяльність останнього, давання йому обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування актів управління, вжиття заходів примусу, у тому числі і шляхом притягнення до відповідальності. На нашу думку, з'ясувати сутність контролю як одного із способів забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів у сфері внутрішньої безпеки в державі допоможе його класифікація. Ми пропонуємо таку класифікацію видів контролю як способу забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі:

Залежно від контролюючих суб'єктів: парламентський; президентський; урядовий; спеціалізований; відомчий; муніципальний (представницький); судовий; громадський. Так, суб'єктами парламентського контролю є Верховна Рада України як колегіальний орган, її парламентські комітети та спеціальні комісії, окремі депутати. Відповідно до ст.8 Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", Верховна Рада України, реалізуючи установчі й законодавчі функції здійснює парламентський контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, зокрема: визначає основи національної безпеки, забезпечення громадського правопорядку; при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на забезпечення державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань; визначає правовий режим державного кордону України тощо [12]. У цьому ж Законі визначені контрольні повноваження й інших суб'єктів, а саме: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Ради національної безпеки і оборони України; Кабінету Міністрів України; центральних та місцевих органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; органів прокуратури України та судових органів; громадян України та громадських організацій, утворених відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засобів масової інформації.

Звичайно основним критерієм розмежування між цими видами контролю (парламентським, президентським, урядовим, спеціалізованим, відомчим, муніципальним (представницьким), судовим, громадським) є суб'єкт його здійснення, однак визначені нами вище види контролю мають й інші особливості. Так, до особливостей парламентського, президентського та урядового контролю необхідно віднести те, що вони реалізуються в основному під час нормотворчої роботи, тобто розробки і прийняття обов'язкових для виконання загальнодержавних нормативно-правових актів з питань забезпечення внутрішньої безпеки. Особливостями спеціалізованого контролю полягає у тому, що його об'єктом є певна сфера діяльності (дотримання правил пожежної безпеки, санітарно-епідеміологічних правил, правил використання енергоресурсів тощо) – з одного боку, та здійснення цього виду контролю спеціалізованими органами – з другого. До особливостей відомчого контролю ми відносимо такі: здійснюється органами (підрозділами, посадовими особами), які входять до організаційно-штатної структури органу який перевіряється; оперативність такого контролю; виступає як складова частина організаційної роботи, невід'ємний елемент

керівництва діяльністю підконтрольних органів. Особливість муніципального (представницького) контролю полягає у тому, що: представницькі органи наділені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на них; вони мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях. Основна особливість судового контролю як засобу забезпечення законності діяльності досліджуваної нами групи органів полягає у тому, що він має юрисдикційний та періодичний характер, так як здійснюється не постійно, а лише під час розгляду та вирішення окремих спорів. Особливістю громадського контролю є те, що його суб'єкти, як правило, не мають права втручатися в оперативну діяльність досліджуваної нами групи органів, а їх рішення мають здебільшого рекомендаційний характер і носить профілактичне спрямування.

Залежно від спрямованості (організаційного зв'язку між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом): зовнішній контроль який здійснюється органами, що не входять до організаційно-штатної структури підконтрольного суб'єкта; внутрішній який здійснюється у середині певного відомства.

За обсягом: загальний коли перевіряються усі напрямки діяльності спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі (такий контроль, як правило здійснюється під час комплексних перевірок); спеціальний, під час якого перевіряється один або декілька напрямків їх діяльності, і який у зв'язку з цим може бути фінансовим, внутрішньогосподарським та ін.

Усі інші критерії класифікації видів контролю, які пропонуються в науковій літературі, а саме: 1) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль; 2) залежно від його форми; 3) за відкритістю (гласністю); 4) напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури; 5) ступеня втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу; 6) часу його проведення [13, с. 525–526; 14, с. 195] мають, на нашу думку, здебільшого теоретичне ніж практичне значення.

Іншим способом забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів, які виконують завдання із забезпечення внутрішньої безпеки в державі є нагляд. У тлумачних словниках нагляд здебільшого визначається як "спостереження з метою перевірки" [15, с. 144]. На нашу думку, нагляд як засіб забезпечення законності необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому, як діяльність яка здійснюється будь-яким суб'єктом; у вузькому – лише органами прокуратури. Як зазначає Ю.П. Битяк, "контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета – забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи – перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган – прокуратура" [5, с. 221–222]. З наведеного видно, що вчений розглядає нагляд у вузькому значенні. Такий підхід ми вважаємо найбільш обґрунтованим, так як він унеможливує термінологічну плутанину під час використання категорій нагляду та контролю. Так, наприклад, деякі органи визначені як органи нагляду (органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, органи ветеринарно-санітарного нагляду, органи державного портового нагляду, органи пожежного нагляду, органи державного енергетичного нагляду та багато інших, яких є більше

тридцяти в Україні), але вони фактично здійснюють контроль а не нагляд.

На нашу думку, поняття контролю є ширшим від нагляду, так як під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання певної діяльності, а й контролюючим органам надане право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок, застосування примусових заходів, притягнення до відповідальності тощо. У свою чергу, завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, органи прокуратури не мають права втручатися в оперативну діяльність, застосовувати примусові заходи, притягати до відповідальності, однак це не означає їх меншу значущість у забезпеченні законності.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, лише ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або виносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження в справі про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи відносно винних осіб, але самостійно ніяких конкретних дій по ліквідації (припиненню) протиправної ситуації не здійснює. Конкретні дії щодо наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи – сама особа, винна у вчиненні правопорушення, або вища посадова особа, яка має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного їй об'єкта [5, с. 222]. Однак в деяких випадках окремі акти прокурорського реагування, зокрема припис (ст.22 Закону України "Про прокуратуру") підлягають негайному виконанню, але і у цьому випадку прокурор не може притягнути винну особу до відповідальності за невиконання припису. Тут, на нашу думку, нагляд співпадає за змістом з деякими владно-розпорядчими повноваженнями начальників воєнізованих правоохоронних органів, наприклад, ОВС, які під час виявлення правопорушення також не можуть правопорушника самостійно притягнути до дисциплінарної відповідальності, однак зобов'язані про факт порушення дисципліни доповісти керівнику правопорушника. Тобто у цьому випадку також можна говорити про наглядові повноваження, однак у їх широкому значенні.

Іншим ефективним способом забезпечення законності діяльності спеціальних суб'єктів із забезпечення внутрішньої безпеки в державі є реалізація права фізичних та юридичних осіб на звернення, що передбачено ст.40 Основного закону України відповідно до якої "усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Крім того, одному із видів звернень, а саме скарги присвячено окрему статтю Конституції в якій зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.55).

Слід зазначити, що не всі звернення громадян можна віднести до заходів, які забезпечують законність діяльності досліджуваної нами групи органів. Тільки скарги і заяви про порушення чинного законодавства та недоліки в роботі тих чи інших органів та їх працівників слугують підставою для проведення контролю-наглядових дій з метою усунення порушень і недоліків, які були в них описані. На відміну від пропозицій, які також є різновидом звернень громадян, і в яких висловлюються порада, рекомендація, у заявах та скаргах йдеться про порушення

чинного законодавства чи певні недоліки, про поновлення прав і захист законних інтересів.

В Конституції закріплено обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб щодо розгляду звернень та надання обґрунтованої відповіді на них у встановлений строк (ст.40). З чого можна зробити висновок, що право на звернення кореспондується з обов'язком відповідних органів (посадових осіб) щодо їх розгляду.

Заяви та скарги мають подвійне значення, з одного боку вони є способом захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері внутрішньої безпеки, з другого – сигналізують про існуючі недоліки в роботі спеціальних суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки в державі, є підґрунтям для застосування інших способів забезпечення законності, зокрема контролю та нагляду. Отже, захищаючи свої законні права і свободи у сфері внутрішньої безпеки, громадяни тим самим звертають увагу компетентних органів на порушення законодавчих та інших нормативних актів у цій сфері.

На завершення зазначимо, що значення забезпечення законності в діяльності досліджуваної нами групи спеціальних суб'єктів полягає в: попередженні та припиненні порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, які є учасниками правовідносин у сфері внутрішньої безпеки; притягненні винних осіб до відповідальності; своєчасному, повному і достовірному інформуванні населення про діяльність спеціальних суб'єктів

забезпечення внутрішньої безпеки держави; вихованні учасників правовідносин в сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави у дусі суворого додержання існуючих правил (вимог).

1. Новий тлумачний словник з української мови. У чотирьох томах. / Уклад. В.Яременко. – Том 2. – К.: "Аконіт", 1998. – 910 с. 2. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н.И. Панова. – Харьков: Рубикон, 1993. – 164 с. 3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. – М.: Издательство БЕК, 1993. – 724 с. 4. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Пособие / Пер. с рос. – Харьков: Консум, 2001. – 656 с. 5. Административное право Украины: Пособие для юрид. вузов и фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2000. – 520 с. 6. Ремнев В. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – 301 с. 7. Лазарев В.В. Законность: форма или метод. – М.: Изд-во "Знание", 1992. – 154 с. 8. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние. – М.: Юрист, 1988. – 320 с. 9. Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 9–12. 10. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис... канд. юрид. наук. – Харків, 1999. – 211 с. 11. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ. Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999. – 176 с. 12. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 13. Коллаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 14. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. д-ра юрид. наук. – Х.: Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2003. – 413 с. 15. Ожегов С.А. Словарь русского языка. – М.: Рус. Яз., 1984. – 816 с.

Надійшла до редколегії 30.01.07

О. Шмигова, асп.

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ПРАВА РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Присвячено комплексному порівняльно-правовому дослідженню права рекреаційного природокористування за законодавством України та зарубіжних країн. Запропоновано погляд автора на класифікацію цього права, шляхи удосконалення українського законодавства у цій сфері, визначено зміст відповідних правовідносин.

The article is devoted to the comparative law research of right on outdoor recreation in Ukrainian and foreign legislation. Author's opinion on classification of right on outdoor recreation, contents of proper legal relations, own recommendations to improvement of Ukrainian legislation in this sphere have been proposed.

Право рекреаційного природокористування вже неодноразово виступало об'єктом досліджень, про що свідчать праці вчених у галузі екологічного права – В. Андрейцева, А. Бобкової, О. Бондара, М. Васильєвої, С. Імашева, Н. Русановської, О. Ткаченко. Однак, відповідні наукові пошуки стосувалися лише окремих його аспектів в залежності від напрямку дослідження, яке, як правило, спиралося на відповідні доробки у цій сфері представників природничих наук, і зокрема географії. Тому на сьогодні серед представників екологічного права ще й досі не має усталеного розуміння поняття і ознак рекреаційного природокористування саме як правової категорії, що й визначає актуальність проведення комплексного дослідження такого права, зокрема, у його суб'єктивному і об'єктивному розумінні, структурних елементів правовідносин, у межах яких воно реалізується. Саме це й визначає мету і завдання цієї статті.

Необхідність проведення такого дослідження обумовлено також практичними нормотворчими завданнями, визначеними у ч. 3 ст. 52 Земельного кодексу України [10] (далі – ЗК України), якою передбачена необхідність прийняття закону про порядок використання земель рекреаційного призначення, Постановою Верховної Ради України "Про державну програму розвитку законодавства України до 2002 року" [16], якою передбачено прийняття Закону України "Про рекреаційні зони". У сучасних умовах на доктринальному рівні також пропонується прийняття Рекреаційного кодексу України або Основ рекреаційного законодавства України [2, с. 386]. У зв'язку з цим,

дане дослідження має також своєю метою вироблення практичних нормотворчих пропозицій з питань права рекреаційного природокористування.

Наукові дослідження представників природничих наук та науки екологічного права дозволяють виокремити два підходи до розуміння рекреаційного природокористування, коли воно розглядається як: 1) *організація масового використання* природних ресурсів з метою задоволення рекреаційних потреб суспільства; 2) *індивідуальне використання* людиною природних ресурсів з метою задоволення власних рекреаційних потреб.

Перший підхід був домінуючим за радянських часів, коли такі категорії як "природні рекреаційні ресурси" (далі – ПРР) та відповідно "рекреаційне природокористування" розглядалися лише у рамках організації рекреаційного господарства. Зокрема, основоположники рекреаційної географії вважали, що рекреаційні ресурси позбавлені смислу при розгляді з позицій інтересів окремого відпочиваючого чи груп відпочиваючих [3, с. 5], а Нудельман М.С. визначав рекреаційне природокористування як організацію використання природних багатств з метою задоволення рекреаційних потреб людини [13, с. 4].

Аналогічні погляди домінували і у галузі екологічного права. Так, Івашев С.М. розглядав право рекреаційного природокористування як сукупну діяльність по формуванню і використанню рекреаційного середовища, підкреслюючи, що об'єкти природи виступають у якості рекреаційних ресурсів тоді, коли вони розглядаються з