

УДК 342.92

С. І. Саєнко

### ДИНАМІКА СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, РЕЛІГІЇ, МОРАЛІ ТА ЗВИЧАЇВ

**Постановка проблеми.** У соціонормативній системі України взаємозв'язок між нормами моралі, адміністративного права, релігії та звичаїв не міг би існувати, якщо ці різновиди соціальних норм не доповнювали б один одного в регулюванні суспільних відносин. У зв'язку із цим важливим є дослідження не лише відмінних і схожих властивостей указаних соціальних регуляторів, а й окремих напрямів динаміки їх співвідношення. Необхідність проведення відповідного дослідження зумовлюється також тим, що представники адміністративно-правової науки майже не займалися вивченням порушеного питання.

Тому **мета статті** – розкрити аналізований аспект соціонормативної динаміки. У стислому форматі читачу пропонується ознайомитися з такими авторськими узагальненнями.

**Основний матеріал.** Якщо звернутися до аналізу вітчизняного законодавства, то можна помітити, що під час створення нових і корегування змісту наявних норм адміністративного права здійснюється врахування вимог інших соціальних норм. Так, наприклад, досить часто під час створення нових адміністративно-правових норм враховуються вимоги моральних імперативів українського соціуму. Спираючись на останні, вітчизняні нормотворці намагаються наповнити адміністративно-нормативні новели «моральним» змістом. І в цьому плані вже вдалося досягти певних результатів, про що свідчать приписи таких законів України: «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [1], «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [2], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811-XII [3] та ін.

Здійснюючи адміністративно-правове нормотворення, публічна влада бере до уваги й вимоги релігійних норм. Підтверджують це, зокрема, нормативні положення ст. 65 Кодексу адміністративного судочинства України, у яких на підставі вимог канонічних правил християнства зафіксовано заборону священику в судовому адміністративному процесі розголошувати відомості, отримані ним під час сповіді [4]. На нашу думку, відповідні законодавчі кроки слід вважати доцільними й розумними, оскільки вони спрямовані на укріплення соціально корисних зв'язків між релігійними та адміністративно-правовими соціальними регуляторами.

Слушною в реалізації вказаного напрямку була також позиція українського уряду, висловлена в другому розділі «Справедливість» програми «Назустріч людям». У ній наголошувалося: «Демократичні цінності свободи та рівності, толерантності й взаємоповаги, плюралізму поглядів та інтересів, верховенства права в усіх сферах суспільного життя можуть набути реального змісту лише тоді, коли влада буде їх послідовно впроваджувати в своїй діяльності крізь призму справедливості. Це означає, що стрижнем кожної урядової ініціативи має бути усвідомлення того, що влада зобов'язана робити добро, чинити правильно, порядно, чесно й прозоро, піклуючись про кожну людину, але в спільних інтересах усього народу» [5, с. 7].

Якщо цю тезу проінтерпретувати в ракурсі адміністративно-нормативної проблематики, то стає зрозумілим, що публічна влада в Україні повинна чесно заявляти про те, чи знає вона, як вирішити певні питання за допомогою адміністративно-правового нормування. Як що ж ні – слід із цього приводу не лише вивчати зарубіжний досвід, а й звертати увагу на вимоги інших соціальних норм та враховувати думку пересічних громадян України. Переконані, що за такого підходу в суспільстві встановиться довіра до публічної влади, а підтримка людей буде відповідати прийнятним нормам адміністративного права, що зумовить ефективне демократичне врегулювання життєдіяльності українського соціуму.

У соціонормативній системі України простежуються також процеси трансформації інших норм у норми адміністративного права. Ілюстрацією відповідної тенденції виступають насамперед ті нормативні положення, які, незважаючи на їх адміністративно-правову трансформацію шляхом певної модифікації змістовного вираження та формального закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), так і продовжують залишатися за своєю суттю моральними імперативами сучасного суспільства. Ідеться, зокрема, про такі адміністративно-правові заборони: умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46 КУпАП), дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), жорстоке поводження з тваринами (ст. 89 КУпАП), обман покупця чи замовника (ст. 155 КУпАП), нецензурна лайка в громадському місці (ст. 173 КУпАП), поширення неправдивих чуток (ст. 173 КУпАП), вчинення насильства в сім'ї (ст. 173 КУпАП), поява в громадських місцях у п'яному вигляді, який ображає людську гідність і громадську мораль (ст. 178 КУпАП), невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП) та багато інших моделей аморальної поведінки.

Слід урахувати той факт, на нашу думку, що відповідні нормативно-трансформаційні процеси мають здійснюватися переважно тоді, коли в самому суспільстві відбулося схвалення певних норм релігії, моралі або ж традицій як таких, що відображають у своєму змісті соціальні цінності та прагнення людей. Лише після такої соціальної легітимації в інституціях публічної влади України може з'являтися право на санкціонування тих чи інших правил поведінки з метою їх перетворення на норми адміністративного права та забезпечення загальнообов'язковості й ефективності реалізації останніх за допомогою заходів адміністративного примусу. У тих же випадках, коли адміністративно-законотворча діяльність буде відхилятися в значних масштабах від суспільно схвалених моделей поведінки, це призводитиме до прийняття неправового законодавства та нівелювання регулятивних властивостей адміністративного права України.

Отже, з наведеного постає висновок про те, що причини розвитку подібних тенденцій дуже прості: сам український соціум може схвалювати та спонукати публічну владу до здійснення подібних трансформацій, оскільки він чекає від останньої подальшого створення й розширення масиву морально-духовних за сутністю та правових за формою й змістом норм адміністративного права.

У сучасній соціонормативній системі України можна спостерігати й іншу динаміку: завдяки орієнтації суспільства на вимоги певних норм моралі, релігії чи традицій

створюються передумови для ліквідації застарілих норм адміністративного права, припинення їхньої дії на певний строк та відстрочки введення в дію адміністративно-нормативних новел. Показовим прикладом у цьому плані вже стали такі закони України: 1) «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» [6]; 2) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі» [7]; 3) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів» [8]. Ці закони в період короткого часу були прийняті й так само протягом нетривалого часу втратили свою чинність [9].

Причиною такої «поспішності» в законотворенні стало те, що адміністративно-нормативні приписи, які містилися в названих документах, не відображали на час їх прийняття домінуючих в українському суспільстві морально-духовних вимог щодо перспектив його розвитку. Саме завдяки цьому згадані законодавчі новели досить швидко стали історичною пам'яткою, яку було названо «драконівські закони» [10].

Варто відзначити, що завдяки появі певних норм адміністративного права можуть так само створюватися передумови для зникнення соціально-деструктивних норм моралі, звичаїв і релігії або послаблення негативного впливу останніх на демократичний розвиток українського суспільства, зміцнення його морально-духовного здоров'я. Проілюструємо цю тенденцію такими прикладами.

Варто передусім наголосити на позитивному регулятивному впливі тих норм адміністративного права, що зафіксовані, зокрема, у Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року № 987-XII [11], Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [12] та Наказі Міністерства культури України «Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього» від 18 квітня 2012 року № 366 [13], які сьогодні стримують поширення на теренах сучасної України релігійного екстремізму, релігійних та етнорелігійних конфліктів тощо [14, с. 75]. Норми адміністративного права в такому випадку виступають факторами обмеження радикальних векторів розвитку релігійної системи, що може зашкодити правам і законним інтересам будь-яких осіб на території сучасної України.

З окремими нормативними регуляторами звичаїв норми адміністративного права України також мають відповідний характер співвідношення. Так, наприклад, адміністративно-нормативні приписи, що містяться в ст. ст. 176 і 177 КУпАП, створюють передумови для ефективної протидії поширенню на теренах нашої держави самогонваріння та його негативних наслідків. Переважно в сільській місцевості, де виготовлення самогону й інших спиртних напоїв домашнього вироблення стало сприйматися в якості нормальної поведінки, що заохочується певними традиціями (весіллями, сімейними святами, «бартерністю», тобто своєрідною «платнею» за виконання найманими працівниками певного виду робіт тощо), реалізація відповідних адміністративно-нормативних положень стає вкрай важливою для надійного забезпечення здоров'я та життя громадян.

Указаний напрям динамічного аспекту співвідношення норм адміністративного права з нормами моралі найбільш виразно на сьогоднішній фіксують Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 року № 1296-IV [15] та Постанова Кабінету Міністрів України «Про Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі» від 17 листопада 2004 року № 1550 [16]. Адміністративно-нормативні приписи, що містяться в цих правових актах, спрямовані на послаблення негативного впливу таких правил поведінки, які сприймаються певними особами морально-конструктивними за своєю суттю. Мова йде, зокрема, про пропаганду фашизму, неофашизму, бузувірства, блюзнірства, невігластва, наркоманії, токсикоманії, алкоголізму, тютюнопаління та інших шкідливих звичок, неповаги до батьків, національних і релігійних святинь; про приниження чи ображення нації або певної особистості за національною ознакою; про прояви знущання з приводу фізичних вад (каліцтва), з душевнохворих, літніх людей тощо.

Переконані, що викоріненню соціально-деструктивних релігійних, аморальних і традиційних правил поведінки в українському соціумі норми адміністративного права мають сприяти й далі. Вони є одними з тих інструментів, за допомогою яких можуть бути реалізовані конституційні вимоги щодо надійного забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Відмічається також інша позитивна тенденція. У соціонормативній системі України починають з'являтися такі норми адміністративного права, які сприяють кращій реалізації нормативних вимог релігії, традицій і моралі. Так, зокрема, адміністративно-правовими приписами Закону України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 року № 1102-IV створено гарантії для реалізації тих релігійних, традиційних і моральних норм, сфера функціонування яких може зачіпати права певних осіб на поховання померлих (ч. 2 ст. 26). Адміністративно-нормативними положеннями інших законодавчих актів – Указу Президента України від 21 березня 2002 року № 279/2002 «Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій» [17] та розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2002 року № 564-р «Про перспективний план невідкладних заходів щодо остаточного подолання негативних наслідків політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій» [18] – також створено передумови для захисту прав і законних інтересів релігійних організацій, процесу морально-політичної реабілітації останніх, поліпшення відносин взаємної релігійної й світоглядної терпимості, утвердження принципів свободи совісті та віросповідної рівності тощо.

Наведені приклади, безумовно, не розкривають усього різноманіття проявів відповідної соціонормативної динаміки, проте ми переконані, що законодавцю в цьому напрямі є ще над чим працювати.

Останній напрям співвідношення аналізованих різновидів соціальних норм, який нам вдалося зафіксувати під час вивчення громадської думки, законодавства й практики його застосування, полягає в тому, що нормативні регулятори моралі, традицій і релігії можуть сприяти ефективній реалізації норм адміністративного

права. Таку тенденцію теж слід вважати позитивною для розвитку українського суспільства, а проявляється вона, як правило, під час таких дій:

– здійснення профілактики деліктності (адміністративно-нормативний аспект останньої фіксують розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1209-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» [19], Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 767 «Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» [20] та інші нормативні акти);

– регулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової та загальнокультурної підготовки громадян України (наприклад, нормативні регулятиви моралі та релігії сприяють реалізації норм адміністративного права, що закріплені в законах України «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060-ХІІ [21] та «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-ІІІ [22]);

– вирішення справ адміністративної юрисдикції в адміністративних судах (з урахуванням інших соціальних регуляторів здійснюється реалізація більшості нормативних вимог, зафіксованих у Кодексі адміністративного судочинства України, зокрема щодо відводів (самовідводів) судді адміністративного суду (ст. 27) та інших учасників судового адміністративного процесу (ст. 29), оцінки доказів (ст. 86), примирення сторін (ст. 113) [4]) тощо.

**Висновки.** Завершуючи розгляд особливостей співвідношення норм адміністративного права з нормами моралі, релігії та звичаїв, відзначимо, що в статті було зроблено лише спробу розкрити якомога більше аспектів названої проблематики. Ми прагнули реалізувати вказану мету шляхом обґрунтування певних пропозицій і рекомендацій, напрацювання яких стало можливим завдяки вивченню наукових поглядів, вимог чинного законодавства та практики його застосування. Сподіваємося, що отримані результати стануть корисними під час удосконалення нормативних засад публічного адміністрування та підвищення ефективності адміністративно-нормативного забезпечення прав, свобод, законних інтересів та обов'язків людини й громадянина в Україні.

### *Література*

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21 листопада 1992 року № 2811-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
5. Назустріч людям : Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 26. – С. 7.
6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян : Закон України від 16 січня 2014 року № 721-VII // Голос України. – 2014. – № 10. – С. 17–20.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : Закон України від 16 січня 2014 року № 723-VII // Голос України. – 2014. – № 10. – С. 25–27.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів : Закон України від 16 січня 2014 року № 722-VII // *Голос України*. – 2014. – № 10. – С. 6–7.
9. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України : Закон України від 28 січня 2014 року № 732-VII // *Голос України*. – 2014. – № 19. – С. 13.
10. Корчницький А. Рада ошиблась с «драконовскими законами» / А. Корчницький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.utro.ru/articles/2014/02/05/1173218.shtml>.
11. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
13. Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього : Наказ Міністерства культури України від 18 квітня 2012 року № 366 // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 66. – Ст. 2721.
14. Антонян Ю. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения / Ю. Антонян, М. Давитадзе. – М. : Щит-М, 2004. – 368 с.
15. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листопада 2003 року № 1296-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
16. Про Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 року № 1550 // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 46. – Ст. 3036.
17. Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій : Указ Президента України від 21 березня 2002 року № 279/2002 // *Офіційний вісник України*. – 2002. – № 12. – Ст. 563.
18. Про перспективний план невідкладних заходів щодо остаточного подолання негативних наслідків політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2002 року № 564-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2002-p>.
19. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1209-р // *Офіційний вісник України*. – 2011. – № 93. – Ст. 3389.
20. Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 767 // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 73. – Ст. 2935.
21. Про освіту : Закон УРСР від 23 травня 1991 року № 1060-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
22. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

### Анотація

*Саенко С. І.* Динаміка співвідношення норм адміністративного права, релігії, моралі та звичаїв. – Стаття.

У статті йдеться про системний взаємозв'язок норм моралі, адміністративного права, релігії та звичаїв. Вказується, що під час створення нових норм адміністративного права здійснюється врахування вимог інших соціальних норм.

*Ключові слова:* норма, адміністративне право, мораль, релігія, звичаї.

### Аннотация

*Саенко С. И.* Динамика соотношения норм административного права, религии, морали и обычаев. – Статья.

В статье говорится о системной взаимосвязи норм морали, административного права, религии и обычаев. Указывается, что при создании новых норм административного права осуществляется учет требований других социальных норм.

*Ключевые слова:* норма, административное право, мораль, религия, обычаи.

### Summary

*Sayenko S. I. Dynamics of the ratio of norms of administrative law, religion, morals and customs. – Article.*

The article deals with systemic interconnection of norms of morality, administrative law, religion and customs. It states when creating new norms of administrative law should be taken into account requirements of other social norms.

*Key words:* norm, administrative law, morality, religion, customs.

УДК 342.98:35.083.1(477)

*Л. М. Корнута*

### ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДОКАЗІВ ТА ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДИСЦИПЛІНАРНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Нині державна служба як невід’ємний чинник функціонування державного апарату не лише покликана забезпечити його стабільність та ефективність у нових соціально-політичних і правових реаліях України, а й сама потребує створення відповідного державно-правового механізму щодо її організації та функціонування. Не є винятком і дисциплінарна відповідальність державних службовців. Україн важливим є законодавче закріплення та регламентація механізму дисциплінарного провадження щодо державного службовця. На жаль, Закон України «Про державну службу» 1993 р. не визначає такого механізму, а в Законі України «Про державну службу» 2011 р. відповідна проблема розглядається досить поверхово [1; 2].

Важливе місце в дисциплінарному провадженні щодо держслужбовців посідають докази. У дисциплінарному провадженні щодо державного службовця докази мають невід’ємне значення, оскільки на основі їх наявності й достатності уповноважений орган приймає рішення щодо наявності дисциплінарного проступку та застосування до державного службовця дисциплінарної відповідальності у вигляді дисциплінарного стягнення [8, с. 14]. Тому в спеціалізованій літературі питанню доказів і доказової діяльності приділяється значна увага. Так, слід наголосити, що дисциплінарна відповідальність державного службовця в частині доказової діяльності була предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В.Б. Авер’янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмачі та інші.

Метою статті є визначення поняття й теоретичних особливостей доказів та доказування в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців в Україні, що є основою подальшого вдосконалення й розвитку інституту державної служби.

Зауважимо, що Є.В. Додін у своїй праці зазначає, що пізнання фактичних обставин справи є переходом від невідомого до знання, складним процесом чуттєвого сприйняття абстрактного переосмислення на підставі практичної діяльності, що створює засади прийняття рішення, а не призводить до автоматичного його