8. Грищук В.К. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії : автореф. дис. … д.ю.н. : спец. 12.00.08 / В.К. Грищук. – К., 1992. – 50 с.
9. Погорєлов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально теоретичний аспект) : автореф. дис. к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Є.В. Погорєлов. – Х., 2000. – 18 с.
10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П.М. Робінович. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
11. Цимбалюк В.С. Кодифікація інформаційного законодавства України : автореф. дис. … д. ю. н. : спец. 12.00.07 / В.С. Цимбалюк. – Х., 2013. – 38с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
13. Битяк, Ю. П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин / Ю. П. Битяк // Право України. – 2013. – № 12. – С. 122-140.

КОНДРАТЬЄВ А. Ю.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 351:311.312

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СТАТИСТИКИ В УКРАЇНІ

У статті робиться спроба систематизувати органи державної влади, які регулюють питання державної статистики в Україні; аналізується досвід зарубіжних країн щодо організації державної статистики; пропонуються шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні.
Ключові слова: *державна статистика, органи державної влади, адміністративно-правове регулювання.*

В статье делается попытка систематизировать органы государственной власти, которые регулируют вопросы государственной статистики в Украине; анализируется опыт зарубежных стран по организации государственной статистики; предлагаются пути совершенствования административно-правового регулирования государственной статистики в Украине.
Ключевые слова: *государственная статистика, органы государственной власти, административно-правовое регулирование.*

The article makes an attempt to systematize the public authorities, which regulate the issues of state statistics in Ukraine; analyzed the experience of foreign countries on the organization of state statistics, the ways of improvement of legal and administrative regulation of state statistics in Ukraine.
Key words: *state statistics bodies of state power, administrative and legal regulation.*

Вступ. Раціональне соціально-економічне облаштування і розвиток будь-якої держави, органів управління і влади нерозривно пов'язане зі станом статистики, наявністю і потребою об'єктивних даних і, насамперед, даних державної статистики. У свою чергу, перспективний розвиток статистики залежить від ефективного адміністрування діяльності органів державного статистичного обліку, характеру, масштабів і ефективних форм організації сучасного устрою

офіційної статистики. Цим обумовлений інтерес до організації статистичних відомств різного рівня, вдосконалення форм та методів їх діяльності, впровадження у власну практику кращих світових статистичних стандартів. Безумовно, інституціональна організація статистичної діяльності пов'язана з адміністративним правом та об'єктивно підлягає адміністративно-правовому регулюванню.

Адміністративно-правовому регулюванню діяльності суб'єктів державної статистики присвячене певне коло наукових досліджень. Цю проблематику з різних точок зору аналізували в своїх працях вітчизняні науковці, серед яких: І. В. Клименко, О. Г. Осауленко, А. М. Панчук, Є. О. Ралдугін, М. А. Сендзюк, В. П. Тронь та ін. Вагомий внесок у організацію статистичної діяльності внесли такі російські вчені і практики, як А. М. Бондарчук, Б. В. Башкатов, І. В. Єлісєєва, М. Р. Єфімова, Ю. Н. Іванов, З. Д. Ільєнкова, М. Р. Назаров, О. С. Олейник, Б. Т. Рябушкін, С. Л. Соколін, А. Є. Сурінов, Є. Б. Фролова, М. М. Юзбашев та ін.

Постановка завдання. Мета статті – систематизація суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) визначити критерії систематизації суб'єктів адміністративно-правового регулювання держаної статистики в Україні; б) здійснити систематизацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання держаної статистики в Україні; в) визначити особливості організації діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання держаної статистики в Україні у порівнянні з аналогічними службами провідних держав світу, запропонувати шляхи вдосконалення в цьому напрямку.

Результати дослідження. В юридичній практиці під суб'єктом розуміється учасник суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами і обов'язками. Це поняття включає в себе два критерії: по-перше, соціальний – участь в суспільних відносинах як відокремленого, здатного виробляти і здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта; по-друге, юридичний – визнання правовими нормами його здатність бути носієм прав та обов'язків, брати участь у правовідносинах [1, с. 45].

Розглядаючи питання суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні, слід мати на увазі, що взагалі завдання визначення змісту, статусу, правової природи суб'єктів в будь-якій галузі юридичної науки, особливо це стосується адміністративної, відноситься до числа найбільш важливих і складних. В адміністративному праві в загальному розумінні мова йде про фізичних і юридичних осіб, які володіють статусом для здійснення дій у сфері регулювання даної галузі права. Виходячи з загальнотеоретичного поняття, суб'єктами адміністративного права слід визнати учасників управлінських відносин, яких адміністративно-правові норми наділили правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини.

Всіх суб'єктів адміністративного права поділяють на певні види в залежності від того, чию волю вони виражають, у чиїх інтересах і від імені якої діють, а також від того, хто саме вступає в правовідносини. Такий поділ, виділення його критеріїв співвідноситься з різними поглядами на виділення видів суб'єктів права у теорії права. Так, С. С. Алексєєв вважає, що існує три види суб'єктів права: а) індивідуальні суб'єкти, б) колективні суб'єкти, в) громадські утворення [2, с. 147]. О. Ф. Скакун виділяє чотири види суб'єктів: а) індивідуальні суб'єкти - фізичні особи; б) колективні суб'єкти – юридичні особи, до яких належать державні органи, організації, установи, підприємства; комерційні корпорації (приватні фірми і т. ін.); громадські об'єднання (партії, профспілкові організації і т. ін.); в) держава, державні утворення (республіки, штати, землі), муніципальні адміністративно-територіальні утворення (наприклад, міста); г) соціальна спільнота (народ, нація, етнічна група) [3, с. 362-364]. С. О. Комаров уважає, що суб'єктами права є: а) фізичні особи (громадяни, посадові особи, іноземці, особи без громадянства в межах наданих їм прав); б) юридичні особи (організації, державні органи, державні підприємства і установи, їхні об'єднання, громадські організації тощо); в) держава, суб'єкти федерації, муніципальні утворення [4, с. 202].

Зважаючи на логіку завдань, визначених в науковій статті, нашу увагу займають, безперечно, колективні суб'єкти адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні, кожен з яких має власні специфічні повноваження, зумовлені тими завданнями, які він виконує щодо регулювання визначеної сфери. Разом вони складають систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні.

Система – це сукупність якісно визначених елементів (зміст системи), між якими існує закономірний зв'язок (структура системи) та встановлюються відношення підпорядкування, послідовності тощо [5, с. 174]. Систематизація суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні зумовлена в тому числі й головною метою їхньої діяльності, яка полягає у забезпеченні державних інтересів у сфері функціонування офіційної державної статистики. Отже, під *системою суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні* слід розуміти сукупність органів державної влади, які мають повноваження щодо здійснення комплексу організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації.

Формування суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики України відбувається відповідно до чинних нормативно-правових актів, які прямо вказують на наявність таких суб'єктів, в цьому випадку мова йде про Закон України «Про державну статистику», або містять повноваження певних колективних суб'єктів, які регулюють правовідносини у сфері функціонування державної статистики. Наявність таких предметних нормативно-правових актів дає підстави запропонувати наступні критерії систематизації суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики України: а) за змістом компетенції та б) за територіальною ознакою.

За *змістом компетенції* система суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні має дворівневу структуру: перший рівень – це суб'єкти загальної компетенції щодо адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні; до другого рівня можна віднести органи державної влади спеціальної компетенції, зазначені безпосередньо в Законі України «Про державну статистику».

До органів державної влади загальної компетенції щодо адміністративно-правового регулювання державної статистики України належать:

– *Верховна Рада України.* Конституція України визначення напрямів внутрішньої і зовнішньої політики відносить до повноважень Верховної Ради України. Відповідно засади державної політики у статистичній сфері також визначає український парламент шляхом прийняття предметних нормативно-правових актів;

– *Президент України.* Як глава держави Президент України, відповідно до Основного Закону, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Державна статистика час від часу стає об'єктом нормотворчої уваги Президента України, достатньо згадати Указ Президента України «Про Державну службу статистики України», яким було затверджене відповідне Положення [6]. Цим указом Державна служба статистики України не тільки перетворилася з комітету на службу, а й отримала принципово нові положення відносно власної діяльності, орієнтовані на більш сучасні форми функціонування статистичних відомств провідних держав світу;

– *Кабінет Міністрів України.* Значну роль в адміністративно-правовому регулюванні державної статистики в Україні відіграють органи виконавчої влади. Систему органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України, який є найвищим органом виконавчої влади, а також центральні та місцеві органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів наділений найбільшими повноваженнями щодо адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні. Він проводить державну політику в галузі обліку й статистики, яка спрямована на створення єдиної (уніфікованої) системи обліку й статистики, визначення змісту й пріоритетів статистич-

но-управлінської діяльності на всій території України;

– *міністерства та інші центральні органи виконавчої влади* (Міністерство юстиції України, Міністерство праці України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство внутрішніх справ України тощо);

– *судові органи України.* Наприклад, Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, завдання якого полягає у гарантуванні верховенства Конституції як Основного Закону, що визначає засади забезпечення прав і свобод людини в Україні. Слід зазначити, що серед питань, з яких Конституційний Суд України приймає рішення та надає висновки, є й питання адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні;

– *правоохоронні органи України* (прокуратура України; органи внутрішніх справ України; Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та ін.). На перший погляд зв'язок правоохоронних органів з регулюванням правовідносин, що виникають у сфері функціонування державної статистики здається достатньо абстрактним, проте якщо звернутися до досвіду провідних європейських країн, до деякі з них віддають питання державної статистики саме службам охорони правопорядку. Наприклад, у Німеччині після Другої світової війни статистичне відомство свідомо включили до складу Міністерства внутрішніх справ, при тому, що питання статистики не знаходиться у числі пріоритетних в діяльності МВС, навіть цілі цих відомств (крім статистики населення) не збігаються за спрямованістю, що виключає бажання чинити тиск на статистику. Проте в цьому випадку впровадження такого досвіду Німеччини в нашій країні не є беззаперечним і як мінімум потребує зважених дискусій.

Другий рівень адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні забезпечується безпосередньо органами державної статистики, якими, згідно з Законом України «Про державну статистику», є: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики (Державна служба статистики України); 2) функціональні органи державної статистики – підприємства, установи та організації, які знаходяться у сфері управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики.

За т*ериторіальною ознакою* суб'єкти адміністративно-правового регулювання державної статистики України поділяються на: а) республіканські; б) регіональні. До республіканських слід віднести органи державної влади загальної компетенції та Державну службу статистики України, місцевими органами державної статистики слід вважати територіальні органи державної статистики, що утворюються відповідно до законодавства Державною службою статистики України.

Отже, державне управління в області обліку й статистики здійснюється спеціальною системою органів, очолюваної Державною службою статистики України. Відповідно до Положення про Державну службу статистики України, затвердженому Указом Президента України від 06 квітня 2011 р., Держстат є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [6]. Статус державної організації закріплює положення статистичних служб в рамках держави, керівник статистичного відомства є державним чиновником і не залежить від зміни уряду; його призначає в країнах ЄС президент країни, в Україні призначення глави статистичної служби також відноситься до компетенції глави держави. Репутація статистичного відомства залежить від добрих контактів з усіма користувачами (особливо зі ЗМІ), а також від якості публікацій. Міжнародні контакти статистичних служб здійснюються відповідно до основних принципів офіційної статистики ООН і Кодексу поведінки, прийнятого Комітетом з статистичної програмою ООН.

Відповідно до Закону України «Про державну статистику», державна політика України в галузі статистики спрямована на її узгодження з міжнародними стандартами і методологією [7, ст. 3]. Це положення стосується й організації діяльності статистичних служб, і в цьому аспекті буде цікаво простежити за інституціональною організацією статистичної діяльності в країнах сучасного світу. Наприклад, в *Англії* офіційна статистика представлена Управлінням національної статистики. Статистичні управління мають Англія (з 1837 р.), Шотландія (з 1854 р.), Уельс, Північна Ірландія, Великий Лондон. Статистика видів діяльності організована у відповідності зі

своїм профілем у Міністерстві фінансів (казначейство), Банку Англії, Міністерстві економіки і підприємництва, Міністерстві торгівлі і промисловості, Міністерстві транспорту та інших міністерствах.

У *Франції* загальнодержавна статистика представлена системою органів Національного інституту статистики й економічних досліджень, який має свої підрозділи у всіх 22 регіонах Франції. Інститут створив всесвітній реєстр компаній, установ, організацій та інших інституційних одиниць, а також їх філій. Щороку інститут обстежує більш 200 тис. юридичних осіб. Проведення статистичних робіт у Франції координує Національна рада по статистиці. В органах місцевого самоврядування (в муніципалітетах, міських співтовариствах, комунах) найбільших міст Франції (Париж, Ліон, Марселя та ін.) розвивається муніципальна статистика (статистика міст).

Статистика *Німеччини* представлена системою органів Федерального статистичного управління Німеччини (входить до складу Міністерства внутрішніх справ). У Німеччині розвинена регіональна і муніципальна статистика (статистика земель і міст). Всі 16 земель Німеччини, а також найбільші міста мають спеціальні статистичні бюро (або відповідні підрозділи у складі органів місцевого самоврядування). Всі основні статистичні роботи виконують ФСУ та статистичні управління земель. Спеціальні статистичні дослідження (але в набагато менших обсягах) проводять у відповідності зі своєю спеціалізацією наукові установи, фірми, банки, а також міністерства і відомства.

США мають потужну систему федеральних, регіональних, муніципальних та міжнародних статистичних установ, а також розгалужену мережу наукових і навчальних статистичних центрів, фірм, видавництв. Ще в Конституції США 1787 р. було наказано проводити статистичні переписи населення раз у 10 років. З тих пір це положення конституції неухильно дотримується. В даний час офіційна статистика представлена розгалуженою системою федеральних статистичних установ. Важливу роль в організації статистики в США відіграє економічна рада при президентові (засн. у 1946 р.). Ця рада готує щорічний економіко-статистичний аналіз стану країни для президента, публікує щорічник «Економічна доповідь президента».

Значну роль у статистиці США відіграють професійні об'єднання: Американська статистична асоціація (засн. в 1839г.; видає статистичні журнали і дослідження, проводить конференції та клубну роботу статистиків, впливає на напрями та зміст статистичних робіт у США), Комітет національної статистики при Національній академії наук США, Американська асоціація демографів (виконує і публікує роботи з демографічною статистикою), Американська економічна асоціація (засн. у 1885 р., її члени досліджують і публікують деякі роботи з економічної та соціальної статистики), Рада з розробки фінансових облікових стандартів (основна професійна організація бухгалтерів США по стандартизації обліку) та ін.

В *Японії* офіційна статистика представлена системою загальнодержавних, регіональних і муніципальних статистичних установ. Центральною статистичною організацією Японії є «Статистичне бюро» при канцелярії прем'єр-міністра. Бюро проводить всі види статистичних робіт та спеціальних досліджень, а також видає численні статистичні щорічники та збірники. Дотримання статистичних стандартів в Японії контролює Бюро статистичних стандартів, організоване при Управлінні Адміністративного Контролю. Важливу роль у статистиці Японії відіграють статистичні підрозділи міністерств, відомств і найбільших банків. Регіональна статистика представлена статистичними підрозділами органів влади 47 префектур Японії. Муніципальна статистика розвивається в статистичному підрозділі Токійського муніципалітету, а також в аналогічних підрозділах муніципалітетів великих міст Японії.

Як ми бачимо, інституціональна організація статистичної діяльності в країнах сучасного світу має наступні особливості:

1) чітка дволанкова структура статистичних органів, які представлені загальнодержавними та регіональними (муніципальними) органами статистики;

2) наявність недержавних статистичних установ та професійних об'єднань.

В Україні регіональна статистика не має потужного статусу, в органах місцевого самоврядування як правило статистичні відділи відсутні. Такий стан не дозволяє в повній мірі виконувати завдання, які стоять перед державною статистикою, не забезпечує належним чином високий комунікаційний рівень між республіканськими та місцевими підрозділами статистики. Крім цього, в Україні відсутня практика функціонування недержавних статистичних установ, водночас їх наявність дозволяє у замовному порядку забезпечити достовірною, об'єктивною та своєчасною інформацію з будь-яких питань не тільки державні органи, а й приватних осіб. Інформація, яка надається Державною службою статистики України на спеціалізованому сайті або друкується у відповідних виданнях, хоч і охоплює головні сфери життєдіяльності українського суспільства, проте з окремих питань задовольнити інформаційні потреби запитувачів не в змозі.

Висновок. Державна статистика в Україні є умовою раціонального соціально-економічного розвитку держави, органів управління і влади. Систематизація суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики України відбувається за такими критеріями: а) за змістом компетенції; б) за територіальною ознакою.

Організація суб'єктів адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні має недоліки та потребує певної модернізації. В цьому зв'язку було б доречно скористатися досвідом зарубіжних країн, які вже протягом десятиліть успішно експлуатують ефективну модель статистичної діяльності, запозичити певні здобутки у цій сфері, зокрема:

1) розробити законодавчі та організаційні умови для розвитку в органах місцевого самоврядування муніципальної статистики (статистики міст), а також недержавних статистичних установ;

2) використовуючи досвід США, країни, де освіті приділяють значну роль, створити на базі Міністерства освіти і науки України Національний центр статистики освіти.

Список використаних джерел:

1. Забелов С. М. Административное право : курс лекций / С. М. Забелов, П. С. Забелов. – Мн. : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2003. – 324 с.

2. Алексеев А. А. Общая теория права : учеб. пособие / А. А. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.

3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 651 с.

4. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2001. – 352 с.

5. Йолон П. Ф. Система / П. Ф. Йолон // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М. П. (голова) [та ін.]. 2-ге вид. – К. : УРЕ, – 1977. – 1983. – Т. 10. – С. 174.

6. Про Державну службу статистики України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 396/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/396/2011.

7. Про державну статистику : Закон України від 17 вересня 1992 року № 2615-XII (викладений у новій редакції відповідно до Закону України № 1922-III від 13 липня 2000 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 43. – Ст. 362.