

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ЗАКОНОДАВСТВО» В НОРМАХ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Самбор М. А.

*Російська академія природознавства,
м. Москва, Російська Федерація*

У статті розглядаються актуальні з огляду теорії та практики адміністративно-деліктного права використання та тлумачення поняття «законодавство». Досліджуються питання використання поняття «законодавство» в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. На підставі проведеного аналізу формулюються основні підходи до з'ясування змісту поняття «законодавство», яке використовується в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Автором вивчаються питання субсидіарного використання норм інших галузей права для розуміння змісту поняття «законодавство». Не залишаються осторонь питання доктринального визначення поняття «законодавство». На основі дослідження робляться висновки про необхідність уніфікованого легального визначення поняття «законодавство».

Ключові слова: адміністративні правопорушення, законодавство, поняття, зміст поняття.

Юридична термінологія в законодавстві відіграє визначальну роль. Оскільки спеціальними термінами позначаються поняття, які несуть значне методологічне та практичне навантаження й повинні використовуватись для спрощення юридичної лексики та забезпечення однакового сприйняття всіма учасниками одного й того ж явища, події тощо. Не є виключенням із цього загального правила й термінологія, яка використовується в законодавстві України про адміністративні правопорушення. Основним кодифікованим законодавчим актом у цій галузі законодавства є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (далі – КУпАП України) [11]. Не вдаючись до подробиць та не заглиблюючись у терміни, якими послуговуються норми КУпАП України, на передній план, на наш погляд, мають бути поставлені питання, пов'язані з урегулюванням цих відносин та визначенням кола нормативно-правового матеріалу, яким слід керуватися під час провадження в справах про адміністративні правопорушення та який безпосередньо визначає діяння, які слід розуміти як адміністративні правопорушення, а також які встановлюють процесуальні норми, пов'язані з порядком провадження від моменту виявлення правопорушення до винесення остаточного рішення (з урахуванням процедури оскарження дій і рішень, що приймаються на цих етапах) у справі про адміністративне правопорушення.

Вітчизняні науковці не залишають поза увагою питання адміністративної відповідальності. Адміністративну відповідальність обирають як предмет своїх дисертаційних досліджень молоді науковці. Як предмет наукового дослідження інститут адміністративної відповідальності обрали Д.М. Бахрах, І.А. Галаган, Є.В. Додін, О.С. Дугенець, Б.М. Лазарев, А.Є. Луньов, В.Д. Резвих, В.Г. Соколовський,

М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихоміров та інші. Водночас увага дослідників, як правило, приділяється особливостям притягнення до адміністративної відповідальності за окремі види адміністративних правопорушень.

Зміст поняття «законодавство» був предметом досліджень на рівні різних галузевих юридичних наук. Однак під призмою саме використання цього поняття в галузі адміністративно-деліктного права, у сфері проваджень у справах про адміністративні правопорушення розгляд цього поняття не знайшов належного висвітлення в юридичній літературі.

Враховуючи вищевикладене, метою статті стало дослідження змісту поняття «законодавство», що використовується в нормах КУпАП України.

Норми ст. 2 КУпАП України, яка має назву «Законодавство України про адміністративні правопорушення», стверджують про те, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП України та інших законів України. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП України застосовуються безпосередньо. Положення КУпАП України поширюються й на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до КУпАП України. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України.

У змісті ч. 2 ст. 5 КУпАП України також використовується поняття «законодавство» під час визначення кола нормативних документів, які встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування з визначення правил, за порушення яких встановлюється адміністративна відповідальність.

Норми ст. 15 КУпАП України визначають особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців. Ідеться про те, що за порушення законодавства про державну таємницю ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Отже, у змісті норм загальної частини КУпАП України поняття «законодавство» використовується лише тричі.

Поряд із цим законодавець демонструє декілька підходів до розуміння змісту цього поняття. Перший підхід міститься в ст. 2 КУпАП України та вказує на те, що поняттям «законодавство» охоплюється цей кодекс, який є кодифікованим законодавчим актом, та інші закони України. Другий підхід, яким послуговується законодавець, викладений у ст. 5 та ст. 15 КУпАП України, не дозволяє жодним чином ідентифікувати зміст поняття «законодавство» з певним колом нормативних документів.

Частіше поняття «законодавство» використовується в змісті норм статей Особливої частини КУпАП України.

Ст. 41 КУпАП України має назву «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці». Водночас норма цієї статті зазначає, що адміністративна відповідальність настає за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці (ч. 2 ст. 41 КУпАП України). У диспозиції норми, що міститься в ст. 41¹ КУпАП України, встановлюється, що адміністративна відповідальність настає за умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій із представників сторін чи примирних комісій

у визначений сторонами переговорів строк. Отже, виникає нагальна необхідність у зверненні до законодавства про працю для з'ясування суті змісту поняття «законодавство». Слід також зауважити, що єдиний орган, який наділений повноваженнями надавати офіційне тлумаченням Конституції України та законів України, а саме Конституційний Суд України, мав досвід визначення поняття «законодавство» саме у сфері законодавства про працю. Позицію із цього приводу Конституційний Суд України виклав у своєму Рішенні від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98.

У п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») зазначається, що термін «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України [7]. Натомість в описовій частині цього Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 зазначається, що термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі переважно в значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує й Конституція України (ст. ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості й специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, враховуючи сказане, можна дійти висновку, що поняття «законодавство», яке використовується в ст. ст. 41 та 41¹ КУпАП України, охоплює собою закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України. Таке розуміння поняття «законодавство», що використовується в змісті ст. ст. 41 та 41¹ КУпАП України, обумовлюється тим, що воно вживається саме в розумінні тієї галузі законодавства, на захисті якої направлені ці норми КУпАП України.

На цьому не вичерпується використання поняття «законодавство» в змісті норм Особливої частини КУпАП України.

Стаття 41⁴ КУпАП України «Продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках» встановлює адміністративну відповідальність за продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта в заборонених законодавством випадках. Порядок відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з

аптек та їхніх структурних підрозділів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.07.2005 р. № 360 [16], визначають саме порядок реалізації лікарських препаратів за рецептами. Крім того, Міністерством охорони здоров'я України 6 травня 2014 р. видано наказ № 303 «Про затвердження Переліку лікарських засобів, дозволених до застосування в Україні, які відпускаються без рецептів з аптек та їх структурних підрозділів» [17], яким затверджено перелік лікарських засобів, дозволених до застосування в Україні, які відпускаються без рецептів з аптек та їхніх структурних підрозділів. Однак слід пам'ятати, що існують лікарські засоби, які відпускаються виключно за рецептами. Відтак за вказаною статтею настає адміністративна відповідальність саме за таке правопорушення – за відпуск медичних засобів без пред'явлення покупцем відповідного рецепта.

У диспозиції норми ст. 46² КУпАП України встановлюється порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством).

Стаття 53⁵ КУпАП України встановлює адміністративну відповідальність за порушення посадовими особами встановленого законодавством строку погодження (відмови в погодженні) документації із землеустрою. Звернувшись до земельного законодавства, зокрема до Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. [14], побачимо, що згідно із ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу України земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Положення ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу України підтверджують, що земельне законодавство включає цей кодекс, інші нормативно-правові акти в галузі земельних відносин. Отже, під поняттям «законодавство» в цій статті, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури, розуміються не лише законодавчі, а й інші підзаконні нормативно-правові акти.

На протигагу змісту поняття «законодавства», що міститься в ст. 535 КУпАП України, у ст. 53⁶ КУпАП України «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» демонструється зовсім інша позиція щодо розуміння поняття «законодавство», де в диспозиції норми вказується на порушення встановлених *законом* строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей (виділено нами – *М.С.*).

Стаття 59¹ КУпАП України також містить посилання поняття «законодавство» в частині щодо отримання дозволу, а ст. 78 КУпАП України – посилання на отримання дозволу, передбачене законодавством. Наявність дозволу на здійснення певного виду господарської діяльності може бути передбачена як на рівні законодавчого акту, так і нормативним актом центрального органу виконавчої влади тощо. Як наслідок, підґрунтям для адміністративної відповідальності стає невиконання вимог не лише законів, а й інших нормативно-правових актів. Це певним чином протирічить розумінню поняття «законодавство», яке викладене в 536 КУпАП України.

Стаття 62 КУпАП України передбачає адміністративну відповідальність за невиконання передбачених чинним законодавством обов'язків із реєстрації в судових документах операцій із речовинами тощо.

Стаття 82⁷ КУпАП України має назву «Порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму». У змісті цієї статті фактично розкриваються такі порушення, що полягають у порушенні порядку обліку придбання та експлуатації хімічних джерел струму або порядку обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію. Стаття 83¹ КУпАП України, маючи назву «Порушення законодавства про захист рослин», саме в змісті норми дає вичерпний перелік порушень законодавства про захист рослин, які полягають у такому: 1) поширення шкідливих організмів внаслідок порушення технології вирощування рослин сільськогосподарського та іншого призначення; 2) екологічно необґрунтоване здійснення захисту рослин; 3) неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу посівам, деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів; 4) завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, а також речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації; 5) ухилення від пред'явлення або непред'явлення засобів захисту рослин для проведення їх огляду, дослідження; 6) *недотримання вимог нормативно-правових актів* із питань захисту рослин, що призвело до пошкодження, погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля (виділено нами – М.С.). Фактично аналогічним підходом до того, який є в ст. 83¹ КУпАП України, послуговується законодавець під час викладу назви та змісту ст. 92 КУпАП України, таке ж спостерігається й у ст. ст. 92¹ КУпАП України. На підставі цього можна зробити висновок про те, що в змісті норм КУпАП України прослідковується ще один спосіб викладу та розуміння змісту поняття «законодавство», коли, власне, у самій нормі розкривається його розуміння. Це вказує на те, що сам КУпАП України розкриває зміст поняття «законодавство», яке використовується стосовно інших галузей законодавства, які перебувають під охороною КУпАП України.

Стаття 94¹ КУпАП України встановлює адміністративну відповідальність за відмову від надання чи несвочасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. [15] викладена інформація про стан довкілля (екологічна інформація), відомості та/або дані про стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани й програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури й споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані. Водночас ч. 2 ст. 13 Закону України «Про інформацію» прямо зазначає, що правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Коротко можна підсумувати те, що в цій нормі поняття «законодавство» охоплює виключно закони України та міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ст. 96 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд. Як відомо, вказані норми й стандарти встановлюються не лише в нормах законів, а й інших нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади. Це дозволяє вести мову про те, що під поняттям «законодавство» слід розуміти не лише законодавчі акти (закони), а й інші нормативно-правові акти виконавчих органів влади.

Поняття «законодавство» використовується також у ст. ст. 96¹, 101¹, 107, 107¹, 122⁵, 126, 128, 140, 144, 156¹, 156³, 162¹, 163⁴, 163⁶, 163¹⁵, 164, 164², 164¹⁰, 164¹², 164¹³, 164¹⁴, 165¹, 165³, 165⁴, 165⁵, 166⁵, 166⁶, 166⁹, 166¹⁰, 166¹¹, 166¹², 166¹³, 166¹⁹, 167, 175, 175², 184, 186⁵, 186⁶, 188¹, 188², 188⁴, 188⁶, 188⁷, 188⁸, 188⁹, 188¹⁰, 188¹¹, 188¹², 188¹³, 188¹⁴, 188¹⁵, 188¹⁷, 188¹⁸, 188¹⁹, 188²³, 188²⁴, 188²⁶, 188²⁹, 188³⁰, 188³¹, 188³³, 188³⁴, 188³⁵, 188³⁷, 188³⁹, 188⁴¹, 203, 210, 210¹, 212², 212⁴ КУпАП України.

Не залишилися без використання поняття «законодавство» й процесуальні норми КУпАП України, які встановлюють порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Свідченням цього є ч. 2 ст. 216 КУпАП України, де зазначається, що правомочність засідань інших колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, встановлюється законодавством України. На сьогоднішній день Положення про адміністративні комісії Української РСР затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI [18]. Рішення про кожну окремо взятую адміністративну комісію при виконавчому комітеті розробляється в кожному окремому випадку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування. Так, наприклад, рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 р. № 3213 затверджено Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради [19]. Таким чином, поняття «законодавство», крім зазначеного, охоплює й нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Стаття 222² КУпАП України визначає питання щодо розгляду правопорушень, пов'язаних із порушенням законодавства про паспорт громадянина України, законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, аналогічно ст. 223 КУпАП України визначає підвідомчість справ Центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про пожежну й техногенну безпеку. Стаття 229 КУпАП України використовує поняття «законодавства» для позначення керівника перевізника, який в установленому законодавством порядку надає транспортні послуги й наділений повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення. У ст. 230¹ КУпАП України визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Аналогічні цьому аспекту використовується поняття «законодавство» в ст. 231, 234¹, 234², 234³, 234⁴, 235, 236, 238⁴, 243, 244, 244², 244⁴, 244⁶, 244⁷, 244⁸, 244⁹, 244¹⁰, 244¹¹, 244¹⁶, 244¹⁷, 244¹⁹ КУпАП України.

У ст. 255 КУпАП України визначаються питання визначення суб'єктів щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення, у зв'язку із чим і використовується поняття «законодавство».

Норми ст. 259 КУпАП України визначають покарання за порушення законодавства про державну таємницю, порушення законодавства про охорону й використання тваринного світу, законодавства про охорону культурної спадщини, земельного законодавства, законодавства України про охорону земель. Питанням визначення інформації, що становить державну таємницю, присвячені не лише закони, зокрема Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. [21], у якому визначаються терміни, які використовуються в цій сфері, повноваження органів влади та управління у сфері охорони державної таємниці, віднесення інформації до державної таємниці тощо. Разом із цим правову основу у сфері державної таємниці становлять нормативно-правові документи Кабінету Міністрів України, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. № 838 «Про затвердження Положення про порядок надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю» [22], наказ Служби Безпеки України від 12 серпня 2005 р. № 440 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» [23], яким визначається інформація, яка відповідає вимогам визначеним Законом України «Про державну таємницю» та становить державну таємницю, а також порядок віднесення такої інформації до державної таємниці тощо. На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що поняттям законодавства у сфері державної таємниці охоплюються закони, відповідні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, а також центральних органів виконавчої влади, інших органів, які визначають порядок віднесення тої чи іншої інформації до такої, що становить державну таємницю.

Земельне законодавство та законодавство про охорону земель – також досить всеохоплюючі поняття. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. [25] земельне законодавство включає Земельний кодекс України, інші нормативно-правові акти в галузі земельних відносин. Поряд із цим не можемо не зауважити, що окремі аспекти земельних відносин урегульовуються відповідними законодавчими актами Верховної Ради України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, рішеннями органів місцевого самоврядування та відповідними державними адміністраціями. Також хочемо наголосити на тому, що до регулювання земельних відносин долучився й Конституційний Суд України, який у Рішенні Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [26].

Законодавство про охорону земель насамперед представлене Конституцією України та Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [27]. Згідно зі ст. 4 Закону України «Про охорону земель» правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, цього

закону, інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них, що вкотре підкреслює масштаби нормативного матеріалу, які охоплюються поняттям «законодавство».

Норми ст. 262 КУпАП України вказують на те, що адміністративне затримання проводиться під час порушення законодавства про охорону й використання тваринного світу, під час порушення законодавства про державну таємницю, під час порушення законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства й транзитний проїзд через територію України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про тваринний світ» відносини в галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, регулюються Конституцією України, цим законом, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про мисливське господарство та полювання» та іншими нормативно-правовими актами [24].

У свою чергу слід зазначити, що питання перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства й транзитний проїзд через територію України регулюються не лише низкою законів України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а й інших центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства внутрішніх справ України, а також органами, управління та координація яких здійснюється центральними органами виконавчої влади, зокрема Міграційною службою України.

Не є виключенням із цього норми ст. 264 КУпАП України, у яких йдеться про те, що під час вчинення порушень законодавства про охорону й використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, а також працівники міліції, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України можуть проводити в установленому порядку огляд транспортних засобів.

Стаття 283 КУпАП України, розкриваючи зміст постанови в справі про адміністративне правопорушення, вказує на те, що у випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис на протоколі про адміністративне правопорушення або постановою оформляється іншим установленим способом. Розглядаючи це поняття в контексті ст. 2 КУпАП України, можна зробити висновок про те, що виключно в КУпАП України та законах України повинні бути визначені передбачені ст. 283 КУпАП України застереження. Однак, враховуючи те, що КУпАП України є єдиним кодифікованим актом правових норм про адміністративні правопорушення, тому саме в цьому нормативному акті й повинні бути сконцентровані норми, які повинні передбачати винятковий порядок оформлення постанов у справі про адміністративне правопорушення та протоколу про адміністративне правопорушення.

Частина 7 ст. 285 КУпАП України констатує порядок виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення в частині щодо усунення порушника, згідно із законодавством, від виконання функцій держави. У свою чергу ч. 8 ст. 285 КУпАП України передбачає порядок надсилання постанови в справі про адміністративне правопорушення за порушення вимог законодавства у сфері ліцензування та

з питань видачі документів дозвільного характеру, передбачених ст. ст. 16610, 16612 КУпАП України.

Стаття 288 КУпАП України містить норми, якими регулюється порядок оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення, також зазначається, що скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову в справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України.

Частина 3 ст. 307 КУпАП України передбачає, що штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України.

Усе вищесказане дозволяє вести мову про те, що поняття «законодавство» є одним із ключових понять як для матеріального адміністративно-деліктного законодавства, що представлено нормами КУпАП, так і для процесуальних норм, що містяться у вказаному кодифікованому нормативно-правовому акті. Не дивлячись на таке поширення вказаного поняття в загальній та особливій частині КУпАП України, зміст останнього не розкривається в змісті цього кодексу.

Вважаємо за доцільне розглянути існуючі підходи до розв'язання проблеми розуміння змісту поняття «законодавство», що існують в юридичній науці, зокрема в науці адміністративного права.

В.В. Сущенко зазначає, що термін «законодавство» є фундаментальною категорією загальної теорії права. Незважаючи на те, що цей термін характеризується традиційністю та усталеністю його використання, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному (словниковому) і загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці, на жаль, не існує [20].

Законодавство – це сукупність усіх нормативно-правових актів, що діють у державі. У вузькому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції України). У широкому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади: постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови й декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони й не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти. У найширшому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій [1]. Та це далеко не єдине визначення, яким послуговуються в юриспруденції.

Ю.С. Шемшученко під законодавством розуміє систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. Законодавство є основним засобом реалізації функцій законодавчої влади. Першим значенням поняття «законодавства» є система

законів України, яка формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. Визначальною складовою цієї системи є Конституція України. Всі інші закони приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Складовою частиною законодавства є й міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору. У широкому значенні законодавство, на думку Ю.С. Шемшученка, являє собою систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади: постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови й декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони й за діючістю в Україні доктриною не повинні їм суперечити. Крім того, вказані акти, як і закони, приймаються на основі Конституції України й мають відповідати їй. Складовою частиною законодавства в цьому розумінні є й міжнародні договори, ратифіковані законом чи постановою Верховної Ради України. Поняття «законодавство» в широкому значенні використовують під час здійснення його систематизації та в деяких інших випадках. У найширшому значенні законодавство – це система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. До законодавства в цьому тлумаченні належать також Конституція АРК, закони Верховної Ради й постанови Ради Міністрів АР Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України. Крім вказаних вище значень терміна «законодавство», під ним також розуміється один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає в діяльності відповідних державних органів із розробки, розгляду, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [13, с. 499]. Отже, єдиним висновком, який можна зробити, є той, що поняття «законодавство» не має єдиного підходу до розуміння його змісту. Озвучені підходи послідовно показують «накопичувальний» шлях цього поняття.

Так, З.Л. Лівшиц пише про те, що визначення поняття законодавства – це проблема не лише теоретична. Під час широкого трактування до законодавства включають акти законодавчих органів, а також підзаконні акти (акти органів управління та судів). Під час вузької трактовки до законодавства включають лише акти законодавчих органів (закони та постанови парламенту). Широке розуміння законодавства принижує роль закону, об'єднує в єдине ціле закони та підзаконні акти. Водночас З.Л. Лівшиц зазначає, що шлях до правової держави включає як одну з вихідних посилок зростання ролі закону. Для цього необхідно віднести до законодавства лише ті акти, які є законодавчими за своєю природою, тобто були прийняті єдиним законодавчим органом – парламентом. Законодавством, відповідно до його вузького розуміння, є лише закони та інші законодавчі акти (постанови), що приймаються парламентом. Підзаконні акти – рішення органів управління та судів – до складу законодавства не входять. Це необхідна теоретична база верховенства будь-якого закону [12].

Концепція тлумачення категорії «законодавство», яку пропонує В.В. Сущенко, ґрунтується на тому, що законодавство складають саме закони, а інші нормативно-правові акти приймаються на їх основі, відповідно до законів держави [20].

Розглянемо існуючі погляди на поняття «закон» із надією зрозуміти через складові елементи законодавства саме поняття. Адже безспірним є той факт, що саме закон є стрижнем законодавства, і не лише з лексичної точки зору.

Як вбачається з аналізу виключно теоретичних доктрин на розуміння поняття «законодавство» та з нормативно-правових підходів до з'ясування змісту цього поняття, останнє нерозривно пов'язано з поняттям «закон». Отже, на нашу думку, доречно розібратися із значенням поняття «закон» та з'ясувати його суть.

Закон (англ. law, англ. act, нім. Gesetz n) – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм); прийнятий в особливому порядку законодавчим органом (наприклад, парламентом) або безпосередньо народом. Відповідно до усталеної світової практики закони (як і інші нормативно-правові акти) в Україні приймаються на підставі Конституції України й повинні відповідати їй. Закони регулюють приватну й публічну сфери суспільних відносин: найбільш важливі питання суспільного устрою, права й свободи громадян, структуру й організацію державної влади, закріплюють правове становище фізичних і юридичних осіб, відносини між ними.

Законотворча діяльність Верховної Ради України на сьогоднішній день налічує понад 172 650 законів. У вузькому (формальному) значенні закон – це акт, що виходить від законодавчого органу країни, прийнятий відповідно до встановленої процедури й має вищу юридичну силу. У широкому значенні закон – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм); прийнятий в особливому порядку законодавчим органом (наприклад, парламентом) або безпосередньо народом. Відповідно до усталеної світової практики закони (як і інші нормативно-правові акти) в Україні приймаються на підставі Конституції України й повинні відповідати їй [2].

Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини. Основні ознаки закону: закон являє собою різновид нормативно-правових актів (у їхній системі є закони й підзаконні акти), як усякий інший нормативний акт, містить норми права (загальні правила поведінки), адресовані відповідним суб'єктам права; закон приймається органом законодавчої влади (вищим представницьким органом державної влади) – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом); закон приймається органом законодавчої влади в особливому процедурному порядку (стадії законотворчості), передбаченому Конституцією України й регламентом парламенту (див. п. 4 ст. 82 Конституції України); закон у системі нормативно-правових актів (системі законодавства) має вищу юридичну чинність [3].

У продовження сказаного звернемося до методичного забезпечення нормотворчої діяльності та з'ясуємо, які підходи пропонуються для розуміння поняття «законодавство».

Відповідно до п. 2 Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки Центру правової реформи й законопроектних робіт Міністерства юстиції України, що схвалені постановою колегії

Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41, закон – це нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм). Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй [8]. Аналогічна позиція демонструється й у п. 2 Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, затверджених наказом Державного комітету України по водному господарству від 12.01.2004 р. № 4: закон визначається як нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм). Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на підставі Конституції України й повинні відповідати їй [9]. За своїм змістом подібним є й підхід, викладений в абз. 3 п. 2 Порядку підготовки й подання проектів законодавчих, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, затверджених наказом Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном від 9 квітня 2012 р. № 65: закон – нормативно-правовий акт, який приймається в особливому порядку органом законодавчої влади, регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення, має вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, є загальнообов'язковим для всього населення й держави та охороняється державною владою [10]. Це погляд нормотворця, хоча й не законодавця. Адже дотепер відсутнє офіційне визначення поняття «закон» у законодавчому акті.

У дисертаційному дослідженні Є.П. Євграфова стверджує, що національне законодавство – це закони, ухвалені відповідно до Конституції України; рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України, рішення про визнання неконституційними законів або їхніх окремих положень, висновки про відповідність Основному Закону чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; чинні декрети Кабінету Міністрів України. Визначення терміна «законодавство» потребує закріплення на рівні закону, що сприяло б зміцненню верховенства законів у правовій системі українського суспільства [6, с. 11].

Ю.А. Пономаренко пише, що Є.П. Євграфова вважає, що різниця між поняттями «закон» і «законодавство» носить лише термінологічний характер і виражає більшою мірою їхні кількісні параметри. Так вважають і С.С. Алексєєв, для якого «законодавство – це вся сукупність законів чинних в країні», та Ю.А. Бойко, для якого «тотожність і відповідність цих понять одне одному не викликає сумнівів». С.В. Поленіна, навпаки, розглядає «законодавство» як більш широкую категорію, порівняно з категорією «закон», і розуміє під ним сукупність пов'язаних ієрархією та підпорядкованістю не лише законів, а й інших нормативних актів, які взаємодіють між собою й регулюють суспільні відносини. Деякі дослідники намагаються поєднати два попередні підходи. Так, Ю.О. Тихомиров розглядає «законодавство» у двох аспектах: по-перше, він виділяє законодавство, розуміючи під ним сукупність виключно законів, і чинне законодавство, до якого відносить сукупність не лише законів, а й інших нормативно-правових актів. При цьому дослідник слушно наголошує на непри-

пустимості «розмивання» різниці між законами та підзаконними актами. Раніше в юридичній літературі під час встановлення співвідношення закону й законодавства інколи зустрічалися спроби розширеного тлумачення поняття «закон»: розширення його змісту через віднесення до законів правових актів, які такими не є. Висловлювалася, наприклад, думка, що поняття юридичного закону не однозначне, його слід розуміти у «вузькому» та «широкому» значенні: закон у вузькому значенні – це власне закон, а в широкому значенні – це, окрім того, ще й інші правові акти: постанови уряду, накази, інструкції тощо. Очевидно, що така позиція явно суперечить чинній Конституції України, яка чітко розмежовує закон і підзаконні правові акти, а тому однозначно не може бути прийнятою [5].

Не можна оминати увагою законодавчу практику Верховної Ради України. Головою Верховної Ради України В.М. Литвином 22 грудня 2005 р. було підписано Закон України «Про закони і законодавчу діяльність» [29], який 10 січня 2006 р., відповідно до ч. 2. ст. 94 Конституції України, був повернутий президентом України В.А. Ющенком із пропозиціями для повторного розгляду Верховною Радою України. У вказаному документі пропонувалося легальне визначення закону України, під яким розумівся державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу й встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин та юридичної відповідальності за порушення цих правил. Проте вказаний закон так і не набув чинності.

Як вбачається із вищевикладеного, саме поняття «закон» має більшу одностайність, однак, не дивлячись на це, існують і певні розбіжності в поглядах на зміст цього поняття. Як наслідок, похідне від цього поняття «законодавство» (хоча останнє може являти собою більший за обсягом зміст) також не може мати одностайності в сприйнятті змісту.

На наш погляд, є неприпустимим існування широкого, вузького й найширшого значення поняття «законодавства». Адже використання цього поняття має безпосереднє відношення до забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, а також визначення повноважень органів влади та управління в правовідносинах із фізичними та юридичними особами. Тому різне тлумачення змісту поняття «законодавство» породжує неоднозначність юридичної, у тому числі судової практики, зумовленої захистом прав, свобод та інтересів людини й громадянина. Відтак легальне визначення поняття «законодавство» досі відсутнє в Україні. Вважаємо, що послуговуватися доктринальними його визначеннями в юридичній практиці, що пов'язана з можливістю застосування заходів, які певним чином можуть обмежувати права, свободи та інтереси людини й громадянина, не припустимо. Також використовувати офіційне тлумачення поняття «законодавство», яке дане Конституційним Судом України безпосередньо в межах офіційного тлумачення ч. 4 ст. 21 Кодексу законів про працю України, до тлумачення змісту цього поняття в інших галузях, на наш погляд, некоректно, оскільки в чинних законах зустрічається практика зовсім іншого наповнення цього поняття.

На наш погляд, для позначення всієї сукупності нормативно-правових актів доцільно використовувати поняття системи нормативно-правових актів (або системи позитивного права), що створить ієрархічну побудову нормативно-правових актів, на

чолі яких перебуватимуть саме закони, тоді як власне поняття «законодавство» має ототожнюватися саме із законами країни.

Підсумовуючи проведений аналіз, вважаємо за необхідне зупинитися на тому, що, по-перше, поняття «законодавство», яким послуговується законотворень у цьому кодифікованому акті, не має однозначного розуміння, що аж ніяк не сприяє прозорості нормативного матеріалу, його зрозумілості та доступності. По-друге, той зміст поняття «законодавство», який постає зі ст. 2 КУпАП України, абсолютно чітко та повністю вкладається в розуміння цього поняття виключно як системи нормативно-правових актів, прийнятих єдиним законодавчим органом країни, які мають найвищу юридичну силу, – законів. Така позиція відповідає й положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України [28]: виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Особливої уваги заслуговують підходи до наповнення змістом поняття «законодавство» в Особливій частині КУпАП України. Справа в тому, що за результатами проведеного дослідження можна зробити єдино можливий висновок про те, що поняття «законодавство», на яке мається посилання в статтях Особливої частини КУпАП України, фактично не є однозначним, його зміст можливо зрозуміти виключно шляхом звернення до того законодавства, норми якого перебувають під охороною цих статей КУпАП України.

Процесуальні норми КУпАП України, які визначають порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення та використовують у своєму змісті поняття «законодавство», також не характеризуються однозначністю розуміння цього поняття. Для цих норм характерним є звернення до визначення цього поняття в галузях. Вважаємо, що в такому випадку має місце встановлення на законодавчому рівні порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення, а делегування цього питання на розгляд інших галузей недоцільно. Звісно, може мати місце розуміння обсягу змісту поняття «законодавство», коли мова йде про назву уповноваженого органу чи об'єкта охорони, наприклад, законодавство про державну таємницю, про земельне законодавство тощо. Також вважаємо, що виключно в нормах КУпАП України має бути визначено зміст поняття «законодавство», яке розкриває порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, повноваження відповідних посадових осіб та органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення чи розглядати справи про адміністративні правопорушення.

На наш погляд, єдино можливим шляхом розв'язання проблеми розуміння змісту поняття «законодавство» є подання відповідного легального визначення. Навіть наявне офіційне тлумачення поняття «законодавство», що надане Конституційним Судом України в рішенні від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 є визначенням виключно в Кодексі законів про працю й аж ніяк не є загальнозживаним, що також формує певну правову доктрину можливості несприйняття змісту цього поняття до використання його в інших галузях. Також одним із напрямів розв'язання цієї проблеми могло б стати введення до Загальної частини КУпАП України статті, яка б розкривала зміст основних понять, що використовуються в цьому кодексі.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України [28] органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Також відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України й законів України (виділено нами – М.С.). Отже, із дотриманням цих конституційних положень саме законами України повинні визначатися повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Визначення компетенції вказаних органів, у тому числі й щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, збору доказів винуватості/невинуватості особи, розгляду справ про адміністративні правопорушення, поза законодавчими нормами свідчить про пряме ігнорування Конституції України та законів України. На жаль, правова дійсність далека не лише від ідеалу, а навіть від виконання таких імперативних конституційних та законодавчих вимог, адже більшість вказаних питань у сфері провадження в справах про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади врегульовуються відомчими нормативно-правовими актами (наприклад, наказ МВС України від 4 жовтня 2013 р. № 950 «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України» [30]), так само, як, наприклад, діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах органів місцевого самоврядування, про що вже наголошувалося.

Насамкінець вважаємо за необхідне зазначити, що реформування норм КУпАП України має відбуватися системно, послідовно, бути спрямованим насамперед на захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина, незалежно від того, який статус особа може мати в правовідносинах, що врегульовуються КУпАП України. Методологія реформування має бути підкорена єдиній цілі – створенню дієвого механізму захисту прав, свобод та інтересів людини, виключенню можливостей зловживання повноваженнями з боку посадових осіб органів влади та управління. При цьому система вказаних норм має бути узгодженою з конституційними нормами та нормами, що раніше прийняті, або ж останні мають бути виключені із законодавства, якщо суперечать новим (якщо нові норми набагато прогресивніші у вказаних питаннях). Проведені реформи мають засвідчити не лише формальне бажання до змін, а відтворювати потреби суспільства, високий рівень правосвідомості, а також носити всеохоплюючий та комплексний характер. Лише за таких умов можливе утвердження ідеалів верховенства права та побудови громадянського суспільства з дійсно правовими законами.

Список літератури:

1. Законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Законодавство>.
2. Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Закон>.
3. Закон – поняття, основні ознаки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/102.php>.
4. Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.4423.0>.
5. Пономаренко Ю.А. Чинність і дія кримінального закону в часі / Ю.А. Пономаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukr-pravo.at.ua/index/0-510>.

6. Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Є.П. Євграфова. – Х., 2005. – 16 с.

7. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12/рп-98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98/print1390914731654791>.

8. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки Центру правової реформи і законопроектних робіт Міністерства юстиції України, що схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>.

9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : наказ Державного комітету України по водному господарству від 12.01.2004 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_1k/pg_imcbwx.htm.

10. Про затвердження Порядку підготовки і подання проектів законодавчих, інших нормативно-правових та розпорядчих актів : Наказ Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном від 9 квітня 2012 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-pidgotovki-i-podannja-proektiv-z-doc101171.html>.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1360053215179834> ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1360053215179834>.

12. Лившиц З.Л. Теорія права / З.Л. Лившиц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pohodu.com/23.html>.

13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [В.Б. Авер'янов, В.І. Андрейцев, В.Д. Бабкін та ін.] ; під ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 744 с.

14. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1390125708803234>.

15. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

16. Про затвердження Правил виписування рецептів та вимог-замовлень на лікарські засоби і виробів медичного призначення, Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкції про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків та вимог-замовлень : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 липня 2005 р. № 360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0782-05>.

17. Про затвердження Переліку лікарських засобів, дозволених до застосування в Україні, які відпускаються без рецептів з аптек та їх структурних підрозділів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 6 травня 2014 р. № 303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0530-14/paran7#n7>.

18. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.

19. Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради : затверджено рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 р. № 3213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/PrivacyPolicyAndPublicOrder/ShowContent.aspx?ID=3>.

20. Сущенко В.В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України / В.В. Сущенко // Юридичний журнал. – 2003. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.

21. Про держану таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/print1389895767983739>.

22. Про затвердження Положення про порядок надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів,

які містять відомості, що становлять державну таємницю : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. № 838 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/838-98-%D0%BF/print1389895767983739>.

23. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби Безпеки України від 12 серпня 2005 р. № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/print1389895767983739>.

24. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2894-14/print1382533763855107>.

25. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1382533763855107>.

26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

27. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

28. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1382586237532030>.

29. Про закони і законодавчу діяльність : Закон України, який був підписаний Головою ВРУ 22 грудня 2005 р. та повернутий Президентом України 10 січня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12103.

30. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 4 жовтня 2013 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nkvd.dn.ua/law/92-12sss.html>.

Самбор Н. А. Содержание понятия «законодательство» в нормах Кодекса Украины об административных правонарушениях / Н. А. Самбор // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2014. – Т. 27 (66). – № 3. – С. 125-141.

В статье рассматриваются актуальные с точки зрения теории и практики административно-деликтного права использования и толкования понятия «законодательство». Исследуются вопросы использования понятия «законодательство» в нормах Кодекса Украины об административных правонарушениях. На основании проведенного исследования формулируются основные подходы к выяснению содержания понятия «законодательство», которое используется в нормах Кодекса Украины об административных правонарушениях. Автором изучаются вопросы субсидиарного использования норм других отраслей права для понимания содержания понятия «законодательство». Не остаются в стороне вопросы доктринального определения понятия «законодательство». На основе исследования делаются выводы о необходимости унифицированного легального определения понятия «законодательство».

Ключевые слова: административные правонарушения, законодательство, понятие, содержание понятия.

THE MEANING OF «LEGISLATION» IN THE RULES OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

Sambor M. A.

Russian Academy of Natural Sciences, Moscow, Russian Federation

The article deals with the current view of the theory and practice of administrative and tort law the use and interpretation of the concept of «legislation». We investigate the use of the term «legislation» in the rules of the Code of Ukraine on Administrative Offences. Based on the research along with the main approaches to the elucidation of what constitutes «law» is used in the norms of the CAO. The author has studied the issue using the subsidiary provisions in other areas of law for the understanding of what constitutes «the legislation». Do not stay aside doctrinal questions the definition of «legislation». Based on the study conclusions about the need for a uniform legal definition of «legislation».

Key words: administrative offense, legislation, concept, content concepts.