

УДК 342.9

С. В. Шахов
народний депутат України

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО (ЩОДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ ТА СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ)

Як відомо, відправною точкою визначення категорії «законодавство» є встановлення суті поняття «закон», контури змісту якого багато в чому окреслюються певним типом праворозуміння, адептом якого є той чи інший учений. Слово «закон» є багатозначним і застосовується у різних сферах соціального життя. Воно походить від грецького «*nomos*» (закон), яке першочергово означало «пасовисько», пізніше – «місце перебування», «місце проживання», «поділ землі», а в VI столітті – правила поведінки (звичаї, традиції тощо), та від римського «*lex*», яке, у свою чергу, походить від кореня слова, що означає «читати», «проголошувати». В юридичній науці наголошується, що основними ознаками закону як джерела права, зокрема, є те, що він має відповідати потребам людини та суспільства, загальносоціальним цінностям і загальним принципам права; має пріоритетне значення для регулювання правового статусу людини та громадянина; відповідно до ст. 19 Конституції України, визначає межі та способи здійснення повноважень органами публічної влади; приймається лише законодавчим органом представницького характеру або народом у порядку референдуму; у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його високу ефективність; має найвищу юридичну силу серед інших нормативно-правових актів; приймається в межах законодавчого процесу; охороняється і гарантується державою, яка забезпечує необхідні умови для виконання закону і застосовує заходи примусового характеру до суб'єктів, які не виконують або порушують його вимоги тощо.

Зважаючи на окреслені ознаки, треба наголосити на тому, що категорія «закон» є системоутворюючою для категорії «законодавство», а остання, відповідно, є похідною від першої. Тлумачення закону як джерела права, як нормативного акта найвищої юридичної сили накладає відповідний смисловий відбиток на інтерпретацію ка-

тегорії «законодавство». Проте, незважаючи на систематичне використання останньої як у правозастосуванні, так і в текстах різноманітних нормативно-правових актів, єдиного або бодай уніфікованого загальноприйнятого підходу до її змістовного наповнення нині немає як в юридичній науці, так і в самому законодавстві¹.

В «Юридичній енциклопедії» зазначено: «Законодавство – це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. В Україні, – як наголошується в енциклопедії, – цей термін вживається у кількох значеннях: 1) система законів України; 2) у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України; 3) у найширшому значенні – 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 у цьому розумінні належать також постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає у діяльності відповідних державних органів щодо розроблення, розгляду, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [3, с. 499].

Інакше кажучи, категорія «законодавство» розглядається вченими, як правило, у двох вимірах – широкому та вузькому розумінні. При цьому справедливим буде зазначити, що так званий широкий підхід був характерним для правових наукових досліджень радянського періоду, хоча деякі сучасні вчені (зокрема, адміністративісти) вважа-

¹ Ще у минулому столітті Ю.О. Тихомиров зазначав, що така ситуація не сприяє упорядкуванню понять і термінів, які використовуються в законодавчій практиці. Довільне трактування їхнього змісту спонукає добиватися більшої чистоти дефініцій, оскільки нерідко в них відображаються різні аспекти закону [1, с. 35]. У свою чергу, Л.М. Касьяненко з цього приводу зазначає, що термін «законодавство» досить широко застосовується у правовій системі, але не має легалізованого визначення ні в Конституції, ні в законах України, незважаючи на те, що він є істотним елементом юридичної техніки, а його застосування повинно відповідати певним вимогам: він має вживатися у тому чи іншому нормативно-правовому акті однозначно; це єдине значення має бути загальноновизнаним; цей термін повинен зберігати свій особливий зміст у кожному новому правовому акті [2, с. 98].

ють його прийнятним і виправданим і за нинішніх соціально-політичних умов. Наприклад, І.Л. Самсін, критикуючи позицію М.П. Кучерявенка, який зі свого боку підтримує «вузьке трактування» категорії «податкове законодавство» [4, с. 41–43], підкреслює, що подібний підхід є невиправданим «... з об'єктивних підстав, а саме – наявності значного масиву підзаконних актів, предметом регулювання яких є податкові правовідносини...» [5, с. 18]. Учений стверджує, що для визначення поняття законодавства конкретної галузі, потрібно спиратись на наявний нормативний матеріал. Висловлюючись на підтримку тез С.С. Алексєєва про те, що «законодавство – це вся сукупність законів, які діють у державі, а також інші нормативні документи, які містять первинні правові норми (норми, яких раніше не існувало у правовій системі)» [6, с. 876]², І.Л. Самсін зауважує: «... таке розуміння терміна «законодавство» є дуже цінним для тлумачення терміна «податкове законодавство», оскільки воно відображає реальний підхід і зв'язок з існуючою правовою дійсністю» [5, с. 20].

Однак убачається, що наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів у системі галузевого законодавства аж ніяк не слугує аргументом однозначної правильності широкого розуміння законодавства. Наприклад, для адміністративного права також є характерним наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів і це у жодному разі не дає підстав для висновку про те, що вони на рівні із законами формують систему адміністративного законодавства. Без сумніву, підзаконні нормативно-правові акти є джерелами адміністративного права, але відносити їх до системи законодавства у зв'язку з тим, що в них начебто містяться первинні норми права, є дещо передчасним. На нашу думку, теза про те, що в підзаконних актах зафіксовані так звані первинні норми права спростовується тим, що підзаконний нормативний акт приймається виключно на основі та на виконання закону, тобто саме в законі й містяться так звані первинні норми. Інакше кажучи, хід думок ученого про те, що місце підзаконних актів у системі податкового законодавства зумовлене тим, що вони містять у собі норми, яких раніше не існувало у правовій системі, є щонайменше дискусійним і методологічно неточним, оскільки вказаний підхід суперечить загальноновизнаним науковим положенням про оз-

наки закону та не відповідає принципу ієрархічності законодавства.

Водночас варто зазначити, що саме широке розуміння категорії «законодавство» лежить в основі тлумачення Конституційним Судом України (далі – КСУ) частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України. У Рішенні КСУ від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 зазначається, що Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, які визначаються чи встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 92 Конституції України законами України мають регламентуватися найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи та обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо). При цьому термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі переважно у значенні як 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 також Конституція України (ст. ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [9].

КСУ дійшов висновку, що термін «законодавство», який уживається у частині третій ст. 21 КЗпП 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 і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України [9]³.

Щоправда, як із мотивувальною частиною рішення, так і загалом із висновком КСУ у справі

² Загалом, схожу думку висловлюють деякі російські вчені, які вважають, що законодавство – це органічна єдність усіх чинних у державі нормативно-правових актів; сукупність нормативних актів, виданих вищими органами державної влади й управління [7, с. 258; 8, с. 313].

³ Варто наголосити, що, на переконання О.Ф. Скакун, вказане рішення КСУ є проявом так званого «середнього розуміння (між широким і вузьким)» законодавства, яке пояснюється вченим як «... система нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду. «Використання означеного тлумачення законодавства, – наголошує О.Ф. Скакун, – не може бути поширеним на всі галузі законодавства» [10, с. 312].

про тлумачення терміна «законодавство» не збігається окрема думка судді КСУ М.Д. Савенка. Як зазначав М.Д. Савенко, якщо спиратись на лексичне значення цього терміна, його граматичну ознаку «збірність», то можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто прийняв, відповідний повноважний орган. При цьому, враховуючи той факт, що єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Суддя КСУ акцентував, що саме таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають під час його застосування, а також під час визначення повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання [11]. Із загальною логічною та аргументованою позицією М.Д. Савенка не погоджується вже згаданий І.Л. Самсін, який вважає: «... збірність не вказує на однорідність множинності, оскільки в протилежному разі досить було б вживати іменник «закон» у множині, тобто «закони»» [5, с. 19]. При цьому інших доводів на протигагу висловленої думці судді КСУ І.Л. Самсін, на жаль, не наводить. Інакше кажучи, застосовуючи лише інструментарій філологічного способу тлумачення та залишаючи при цьому фактично поза увагою здобуті М.Д. Савенком результати логічної та систематичної інтерпретації відповідних нормативних положень, вчений, зокрема, доходить до хибного висновку про зміст категорії «законодавство», не обмежуючи його лише законами.

Коментуючи наслідки вказаної правотлумачної діяльності КСУ, А.П. Заєць цілком слушно зазначає, що подібне рішення було викликане насамперед масивом вже наявного законодавства, в якому «матеріалізовано» широкий підхід [12, с. 144; 13, с. 24], а Г.І. Дутка, ставлячи під сумнів правильність рішення КСУ, ствердно заявляє: «... та обставина, що Конституційним Судом України було надано офіційне тлумачення терміна «законодавство», виходячи з його широкого розуміння, ще не означає наукову перемогу його прихильників» [13, с. 24].

Однак більшістю вчених-правників (наприклад, В.К. Гулієвим, А.П. Зайцем, Є.П. Євграфовою⁴ А.С. Піголкіним, Ю.О. Тихомировим, І.М. Овчаренком та багатьма іншими) аргументи М.Д. Савенка визнаються обґрунтованими, і вони

виступають за звуження поняття «законодавство» і його трактування лише як системи законів [14, с. 39–40; 12, с. 143–144; 15, с. 8; 30, с. 69; 16, с. 33]. Наприклад, абсолютно логічну думку з приводу цієї дискусії висловлює Ю.О. Тихомиров: «... хоча широке розуміння законодавства <...> в збірному сенсі можливо і виправдано і має тривалі традиції, <...> проте в будь-якому разі не можна в рамках цього поняття розмивати відмінності між законом і підзаконним актом» [16, с. 34, 35].

У цьому ключі висловлюється також І.М. Овчаренко, який стверджує: «Законодавство держави – це система упорядкованих певним чином нормативно-правових актів вищої юридичної сили: законів як безпосереднього волевиявлення народу (референдуму) і його представницького органу – Верховної Ради, а також чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. Характерний для радянського періоду розвитку України широкий традиційний обсяг поняття «законодавство», – як підкреслює вчений, – видається сьогодні неприйнятним не тільки тому, що нині є безліч законів, а в радянський період брак, власне, законів спонукав штучно розширювати поняття законодавства завдяки підзаконним нормативно-правовим актам, прийнятим державними органами виконавчої влади. Головне, – як зауважує І.М. Овчаренко, – полягає, по-перше, в тому, що віднесення до законодавства всіх нормативно-правових актів держави або вищих органів влади та управління знижує значимість закону, девальвує, «розмиває» його, спонукає до «обростання» його підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, нівелює його значення як основи законності та правопорядку в державі; по-друге, таке розуміння законодавства не відповідає Конституції України, де закріплена норма, відповідно до якої єдиним законодавчим органом в країні є Верховна Рада. Закон повинен бути відмежований від інших нормативно-правових актів за ознакою винятковості суб'єкта законодавчого процесу». Як висновок І.М. Овчаренко вважає за необхідне підкреслити: «... від точного відображення терміном «законодавство» відповідних понять залежить положення закону в механізмі правового регулювання» [18, с. 47–48].

Загалом, схожу думку про помилковість широкого трактування законодавства висловлюють також інші вчені, зокрема В.К. Гулієв [14, с. 39], Г.І. Дутка [13, с. 27] та інші. Попри це, Г.І. Дутка уточнює, що, незважаючи на те, що «... найбільш

⁴ Щоправда, треба уточнити, що Є.П. Євграфова, вважає, що зміст і обсяг поняття «законодавство» охоплює лише закони, прийняті відповідно до Конституції, в тому числі закони, якими Верховна Рада дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів і ніякі інші нормативно-правові акти не можуть входити до його складу. При цьому, на думку вченої, винятком з цього є лише чинні декрети Кабінету Міністрів, які мають конституційний статус законів, а також рішення і окремі висновки Конституційного Суду України [17, с. 34].

науково коректною є концепція розуміння законодавства як сукупності законів, таке розуміння можливе нині виключно на рівні теорії. Практично ж терміном «законодавство» охоплюються як закони, так і засновані на них підзаконні нормативні акти, а також акти СРСР та Української РСР, що не втратили чинності». Для вирішення цієї термінологічної неузгодженості вчений пропонує «... внесення відповідних змін у текст Конституції...» [13, с. 26, 27], щоправда, не уточнюючи, які саме зміни мають бути на увазі.

Враховуючи запропоноване вище розуміння категорії «закон» як джерела права та поділяючи думку І.М. Овчаренка й інших учених, ми підтримуємо тезу про те, що саме вузьке розуміння категорії «законодавство» є більш виправданим і точним. Зауважимо, що, на наше переконання, вказаний підхід є абсолютно прийнятним також для адміністративного законодавства, хоча аналогічна дискусія має місце щодо визначення його обсягу. Наприклад, О.І. Костенко вважає, що адміністративне законодавство формують не тільки закони, але й підзаконні нормативно-правові акти в цій сфері. Вчений пропонує до системи адміністративного законодавства включати Конституцію України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Кодекс адміністративного судочинства України; Митний кодекс України; закони України (наприклад, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про запобігання корупції», дисциплінарні статuti відповідних органів тощо); постанови та розпорядження Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції керівників міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; накази керівників державних підприємств, установ, організацій; нормативні акти місцевих рад та їхніх виконавчих органів (рішення, розпорядження); міжурядові угоди та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України; акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України тощо. Отже, адміністративне законодавство, на думку О.І. Костенко, це вся сукупність зовнішніх форм фіксації (законів і підзаконних нормативно-правових актів) основних засад адміністративно-нормативного регулювання відносин, що є складником вітчизняного законодавства із притаманною цілою низкою специфічних особливостей, обумовлених, перш за все, своєрідністю ролі і призначення адміністративного права [19, с. 85].

Аналогічна думка з приводу розуміння категорії «адміністративне законодавство» міститься

також у «Словнику базової термінології з адміністративного права» за загальною редакцією Т.О. Коломоець та в «Академічному курсі з адміністративного права України» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, де зазначається, що адміністративне законодавство – це система нормативно-правових актів, в яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми [20, с. 10; 21, с. 147]. При цьому, на думку В.Б. Авер'янова, воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. До того ж, як зауважував В.Б. Авер'янов, є вагомими підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тому разі, коли вони визначають права й обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку, однак при цьому обсяг відомчого законодавства щодо регулювання прав і обов'язків громадян повинен поступово скорочуватися, і в перспективі ці питання мають вирішуватися на рівні законів і лише у разі делегування ними повноважень актами органів виконавчої влади. Безумовно, слухними є тези видатного вченого про те, що нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій є джерелами права, але не входять до системи адміністративного законодавства [21, с. 147–148].

Подібну думку висловлює О.В. Константин, який вважає, що до адміністративного законодавства не можна включати всі без винятку нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права, а лише відповідні форми закріплення рішень парламенту, президента та уряду. Це, як заявляє вчений-адміністративіст, впливає із змісту ст. 118 Конституції України, аналіз положень якої дав змогу О.В. Константому віднести до адміністративного законодавства, окрім актів парламенту, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України [22, с. 35].

Деякою мірою компромісний варіант тлумачення цієї категорії пропонують Ю.А. Дмитрієв, І.О. Полянський та Є.В. Трофімов, які вважають, що під час використання терміна «адміністративне законодавство» завжди необхідно чітко розуміти, в якому сенсі – широкому чи вузькому – використовується цей термін. І хоча, як зазначають учені, ця обставина робить використання вказаного терміна незручним через його двозначність, однак це не означає, що застосування поняття адміністративного законодавства в сенсі всієї сукупності джерел адміністративного права є абсо-

лютно неточним і некоректним. На переконання Ю.А. Дмитрієва, І.О. Полянського та Є.В. Трофімова, «адміністративне законодавство – це система джерел адміністративного права, водночас у вузькому значенні слова – це тільки сукупність законів, які містять норми галузі [23, с. 90]. Проте у нашому баченні вказана позиція вчених щодо застосування широкого підходу має досить «хитку основу», оскільки базується на помилковому ототожненні двох категорій адміністративного права, що, як достеменно відомо, співвідносяться як загальне (джерела адміністративного права) та частина (адміністративне законодавство).

У свою чергу, дещо схожий і водночас досить неоднозначний і заплутаний підхід до вирішення цього питання пропонує О.О. Губанов, який, з одного боку, визнає методологічну хибність широкого розуміння поняття «адміністративне законодавство» та пропонує використовувати, як він вказує, «більш вдале» узагальнене поняття – «джерельна база адміністративного права» або «джерела адміністративного права», яке включає такі складники, як 1) «адміністративне законодавство», до якого входять лише законодавчі акти (Конституція, кодифіковані акти, закони, ратифіковані міжнародно-правові акти); 2) «підзаконна нормативна база адміністративного законодавства» (нормативні акти Верховної Ради України (крім законів), укази і розпорядження Президента України, нормативні акти органів і посадових осіб виконавчої влади, нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій, міжурядові угоди України з іншими державами, рішення місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів, акти судових органів) [24, с. 48].

З іншого боку, на сторінках своєї дисертації О.О. Губанов пише: «... враховуючи закріплення у більшості нормативно-правових актів саме широкого розуміння терміна «законодавство» та усталеність і поширеність саме такого його тлумачення в сучасній доктрині адміністративного права, пропонуємо таку дефініцію поняття «адміністративне законодавство»: система чинних формалізованих (як оприлюднених, так і не оприлюднених) нормативно-правових актів різної юридичної сили, прийнятих у межах наданої законами України або міжнародними договорами компетенції, в яких вміщуються адміністративно-правові норми (хоча б одна з таких норм), якими встановлюються, змінюються, конкретизуються або припиняються адміністративно-правові відносини або встановлюється послідовність дій, що необхідно здійснити фізичним, юридичним особам та іншим суб'єктам адміністративного права, включно з правозастосовувачами, для реалізації та/або захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб» [25, с. 22].

Однак із такою думкою шановного вченого погодитись досить важко. По-перше, аналіз окреслених ним складників так званої «джерельної бази адміністративного права» дає підстави стверджувати, що О.О. Губанов еkleктично, змішуючи в одне ціле різнорідні елементи, як і вище згадані російські дослідники, припускається ототожнення між адміністративним законодавством і джерелами адміністративного права. Наприклад, до підзаконних актів ученим-адміністративістом, зокрема, віднесено акти судових органів і міжурядові угоди України. Проте правова природа вказаних актів неспівставна природі підзаконних актів, оскільки судові акти – це акти індивідуальної дії та результат застосування норм адміністративного права, а міжурядові угоди з іншими державами є різновидом (за суб'єктною ознакою) міжнародних договорів. Окрім того, сформульоване О.О. Губановим визначення адміністративного законодавства ставить під сумнів попередньо запропоноване ним же уявлення про складники адміністративного законодавства зокрема та джерел адміністративного права загалом. Навіть якщо припустити, що після попередньої апробації результатів дослідження в періодичних фахових виданнях думка вченого згодом зазнала змін, питання правильності співвідношення автором вищезазначених категорій залишається невирішеним, а питання складників адміністративного законодавства – відкритим.

Висловлюючи власне бачення з приводу змісту категорії «адміністративне законодавство», як певний висновок зазначимо, що, враховуючи той факт, що наша позиція базується виключно на вузькому розумінні цієї категорії, вважаємо за необхідне наголосити, що систему адміністративного законодавства формують:

– Конституція України, норми якої мають пряму дію та є базою для всієї системи законодавства, визначають стандарти прав і свобод людини та громадянина, формулюють у ст. 3 Основного Закону принцип верховенства права та фактично визначають спрямованість держави й мету діяльності органів публічної влади – утвердження і забезпечення прав і свобод людини;

– кодифіковані нормативно-правові акти (зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України тощо);

– закони України (від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»; від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції»; від 6 червня 2012 року «Про адміністративні послуги»; від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»; від 1 липня 2004 року «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; від 22 березня

2012 року «Про громадські об'єднання»; від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян»; від 5 вересня 2017 року «Про освіту»; від 1 липня 2014 року «Про вищу освіту»; від 27 лютого 2014 року «Про Кабінет Міністрів України»; від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади», від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації», від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану»; від 16 березня 2000 року «Про режим надзвичайного стану»; від 5 квітня 2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та багато інших);

– міжнародні акти та договори, ратифіковані Верховною Радою України (наприклад, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року);

Що стосується підзаконних нормативно-правових актів, то вони хоча і є джерелами адміністративного права, які суттєво впливають на адміністративно-правовий статус учасників адміністративних правовідносин, проте не є складниками адміністративного законодавства, що підтверджується також вищевикладеними тезами про ознаки закону та зміст категорій «законодавство», «адміністративне законодавство».

Література

1. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М. Издательство «Наука», 1982. 258 с.
2. Касьяненко Л.М. Особливості законодавчого процесу в Україні. *Науковий вісник Національної академії ДПС України*. 2005. № 1–2 (34). С. 34–41.
3. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: «Українська енциклопедія», 1998. Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.
4. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
5. Самсін І.Л. Тлумачення актів законодавства про оподаткування України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2009. 224 с.
6. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: «Юрайт-М», 2001. 432 с.
7. Теория государства и права: учебник / Под ред. В.М. Курицына, З.Д. Ивановой. М.: «Юридическая литература», 1986. 352 с.
8. Общая теория права: курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. 544 с.
9. Рішення 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 терміна «законодавство»); рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-98>.
10. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підручник. 2-е вид / Пер. з рос. Київ: «Правова єдність», 2010. 525 с.

11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. 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 терміна «законодавство»). URL: https://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12-rp_1998-1.

12. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К.: «Парламентське видавництво», 1999. 248 с.

13. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2003. 203 с.

14. Гулиев В.К. Закон как источник права Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Челябинск, 2006. 234 с.

15. 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». Харків, 2005. 19 с.

16. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М.: Независимое издательство «Манускрипт», 1994. 230 с.

17. Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2005. 195 с.

18. Овчаренко О.І. Закони в системі джерел (форм) права і їх класифікація: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. 231 с.

19. Костенко О.І. Адміністративне законодавство як об'єкт тлумачення: загальнотеоретичний аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2010. № 1. С. 82–86.

20. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посібник / За заг. ред. Т.О. Коломосьць. К.: «Істина», 2010. 240 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. I: Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

22. Константин О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

23. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. М.: «Эксмо», 2009. 928 с.

24. Губанов О.О. Адміністративне законодавство як об'єкт застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. № 4. Т. 2. С. 45–50.

25. Губанов О.О. Застосування як форма реалізації адміністративного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 282 с.

Анотація

Шахов С. В. Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів). – Стаття.

У статті автором на підставі аналізу наукових джерел визначається зміст категорії «адміністративне законодавство» та окреслюються елементи системи адміністративного законодавства. Зокрема, автором до вказаної системи віднесено Конституцію України, кодифіковані нормативно-правові акти (зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Мит-

ний кодекс України тощо), закони України («Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про правовий режим воєнного стану», «Про режим надзвичайного стану», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та багато інших); міжнародні акти та договори, ратифіковані Верховною Радою України.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, джерело, закон, система.

Аннотація

Шахов С. В. Адміністративное законодательство (по содержанию категории и составляющих элементов). – Стаття.

В статье автором на основании анализа научных источников определяется содержание категории «административное законодательство» и определяются элементы системы административного законодательства. В частности, автором к указанной системе отнесены Конституция Украины, кодифицированные нормативно-правовые акты (в том числе, Кодекс административного судопроизводства Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях, Таможенный кодекс Украины и так далее), законы Украины («О государственной службе», «О предотвращении коррупции», «Об административных услугах», «Об обращениях граждан», «О Кабинете Министров Украины», «О центральных органах исполнительной

власти», «О правовом режиме военного положения», «О режиме чрезвычайного положения», «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» и многие другие); международные акты и договоры, ратифицированные Верховной Радой Украины.

Ключевые слова: административное право, административное законодательство, источник, закон, система.

Summary

Shakhov S. V. Administrative law (relative to the content of the category and its constituent elements). – Article.

In the article, the author determines the content of the category “administrative legislation” and determines the elements of the system of administrative legislation based on the analysis of scientific sources. In particular, the author refers to the specified system: the Constitution of Ukraine, codified regulations (including the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Customs Code of Ukraine, etc.), the laws of Ukraine (“On Civil Service”, “On the Prevention of Corruption”, “On Administrative Services”, “On Appeals of Citizens”, “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “On Central Executive Bodies”, “On the Legal Regime of Martial Law”, “On main principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” and many others); international acts and treaties ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: administrative law, administrative legislation, source, law, system.