

**«ЗАКОНОДАВСТВО» У НОРМАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ:
ПИТАННЯ НАПОВНЕННЯ ЗМІСТУ ТА ЙОГО УНІФІКОВАНІСТЬ**

У статті розглядаються актуальні з огляду теорії та практики адміністративно-деліктного права використання та тлумачення поняття «законодавство».

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

Самбор Н. А., Самбор А. Н. «Законодательство» в нормах об административной ответственности: вопросы наполнения содержания и его унифицированности.

В статье рассматриваются актуальные с точки зрения теории и практики административно-деликтного права использования и толкования понятия «законодательство».

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

Sambor M. A., Sambor A. M. The «Legislation» in the Norms of Administrative Responsibility: the Questions of Filling Content and its Uniformity.

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».

Keywords: administrative offense, legislation, concept, content concepts.

Юридична термінологія у 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 усіма учасниками одного й того ж явища, події тощо. Не становить із даного загального правила й термінологія, яка використовується у законодавстві України про адміністративні правопорушення. Основним кодифікованим законодавчим актом у даній галузі законодавства є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КУпАП) [4]. Не вдаючись до подробиць та не заглиблюючись у терміни, якими послуговуються норми КУпАП, на перший план, на наш погляд, має вийти питання пов'язані із урегулюванням даних відносин та визначенням кола нормативно-правового матеріалу, яким слід керуватися під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та який безпосередньо визначає діяння, які слід розуміти як адміністративні правопорушення, а також які встановлюють процесуальні норми, пов'язані із порядком провадження від моменту виявлення правопорушення до винесення остаточного рішення (з урахуванням процедури оскарження та дій і рішень, що приймаються на цих етапах) у справі про адміністративне правопорушення.

Вітчизняні науковці не полишають поза увагою питання адміністративної відповідальності. Адміністративну відповідальність обирають за предмет своїх дисертаційних досліджень молоді науковці. За предмет наукового дослідження інститут адміністративної відповідальності обрали собі Бахрах Д. М., Галаган І. А., Додін Є. В., Дугенець О. С., Лазарев Б. М., Луньов А. Є., Ре звих В. Д., Соколовський В. Г., Студенікіна М. С., Тихоміров Ю. О. тощо. Разом з тим, 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 призою саме використання даного поняття у галузі адміністративно-деліктного права, у сфері проваджень у справах про адміністративні правопорушення, розгляд даного поняття не знайшов належного висвітлення у юридичній літературі.

Таким чином, метою цієї статті є дослідження змісту поняття «законодавство», що використовується у нормах КУпАП.

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

митних правил регулюються Митним кодексом України. Ч. 2 ст. 5 КУпАП у своєму змісті також використовує поняття «законодавство» під час визначення кола нормативних документів, які встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування із встановлення правил, за порушення яких встановлюється адміністративна відповідальність.

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

Отже у змісті норм загальної частини КУпАП поняття «законодавство» використовується лише тричі. Поряд з цим законодавець демонструє декілька підходів до розуміння змісту даного поняття, перший підхід міститься у ст. 2 КУпАП та вказує на те, що поняттям «законодавство» охоплюється даний кодекс, який є кодифікованим законодавчим актом, та інші закони України. Другий підхід, яким послуговується законодавець, викладений у ст. 5 та ст. 15 КУпАП, не дозволяє жодним чином ідентифікувати зміст поняття «законодавство» із певним колом нормативних документів.

Значно більше поняття «законодавство» використовується у змісті норм статей Особливої частини КУпАП. Ст. 41 КУпАП має назву «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці». Разом з цим норма даної статті зазначає, що адміністративна відповідальність настає за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці (ч. 2 ст. 41 КУпАП). У диспозиції норми, що міститься у ст. 41¹ КУпАП, встановлюється, що адміністративна відповідальність настає за умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій з 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». У продовження цього слід заважити, що єдиний орган, який наділений повноваженнями надавати офіційне тлумачення Конституції та законів України, а саме Конституційний Суд України мав у своїй практиці досвід визначення поняття «законодавства» саме у сфері законодавства про працю. Позицію з цього приводу Конституційний Суд України виклав у своєму Рішенні від 9 липня 1998 року № 12/рп-98. У п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 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») зазначається, що термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 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 і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3]. Натомість у описовій частині даного Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 зазначається, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному 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 і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 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 і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, урахувавши сказане, можна дійти висновку про те, що поняття «законодавство», яке використовується у ст.ст. 41 та 41¹ КУпАП, 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 і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Таке розуміння поняття «законодавство», що використовується у змісті ст.ст. 41 та 41¹ КУпАП, обумовлюється тим, що воно вживається саме у розумінні тієї галузі законодавства, на захисті якої перебувають ці норми КУпАП.

На цьому не вичерпується використання поняття «законодавство» у змісті норм Особливої частини КУпАП. Вказане поняття використовується при викладі диспозиції норм ст.ст. 41⁴, 46², 59¹, 62, 82⁷, 83¹, 83¹, 92, 92¹, 96, 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. Не дивлячись на таке кількісне поширення використання даного поняття, зміст останнього зводиться до двох, далі розглянутих підходів.

Розглянемо наявні підходи до розуміння поняття «законодавство», яке використовується у нормах особливої частини КУпАП під час визначення об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень.

Так, ст. 53⁵ КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення посадовими особами встановленого законодавством строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою. Звернувшись до земельного законодавства, зокрема до Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року [7], побачимо, що згідно до ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу України земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. У продовження сказаного, положення ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу України підтверджують, що земельне законодавство включає цей Кодекс, інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин. Отже, під поняттям «законодавство» у даній 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 мається у ст. 53⁵ КУпАП, у ст. 53⁶ КУпАП «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» демонструється зовсім інша позиція у розумінні поняття «законодавство», де у 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.).

Ст. 94¹ КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. У відповідності до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року [8] 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 у даній нормі поняття «законодавство» охоплює виключно закони України та міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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

Свідченням цього є ч. 2 ст. 216 КУпАП, 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 року № 5540-XI [9]. Рішення про кожну окремо взятую адміністративну комісію при виконавчому комітеті розробляється у кожному окремому випадку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування. Так, наприклад, рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 року № 3213 затверджено Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради [10]. Таким чином, поняття «законодавство» до всього сказаного охоплює й нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Ст. 222² КУпАП визначає питання щодо розгляду правопорушень, пов'язаних з порушенням законодавства про паспорт громадянина України, законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, аналогічно ст. 223 КУпАП визначає підвідомчість справ Центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку. Ст. 229 КУпАП використовує поняття «законодавства» для позначення керівника перевізника, який в установленому законодавством порядку надає транспортні послуги і наділений повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. У ст. 230¹ КУпАП визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Аналогічні цьому аспекту використовується поняття «законодавство» у ст. 231, 234¹, 234², 234³, 234⁴, 235, 236, 238⁴, 243, 244, 244², 244⁴, 244⁶, 244⁷, 244⁸, 244⁹, 244¹⁰, 244¹¹, 244¹⁶, 244¹⁷, 244¹⁹, 259, 262, 264, 285, 288, 307 КУпАП

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

Ст. 283 КУпАП, розкриваючи зміст постанови по 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 постанова оформляється іншим установленим способом. Розглядаючи дане поняття у контексті ст. 2 КУпАП, можна зробити висновок про те, що виключно у КУпАП та законах України повинні бути визначені, передбачені ст. 283 КУпАП застереження. Однак, враховуючи те, що КУпАП є єдиним кодифікованим актом правових норм про адміністративні правопорушення, тому саме у 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.

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 у загальній та особливій частині КУпАП, зміст останнього не розкривається у змісті даного Кодексу.

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

Сущенко В. 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) й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці, на жаль, не існує [11].

Законодавство – це сукупність усіх нормативно-правових актів, що діють в 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 і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і 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 у юриспруденції.

Шемшученко Ю. під законодавством розуміє систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. Законодавство є головним засобом реалізації функцій законодавчої влади. Першим значенням поняття «законодавства» є система законів України, яка формується Верховною радою України як єдиним органом законодавчої влади. Головною, визначальною складовою цієї системи є Конституція України. Всі інші закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Складовою частиною законодавства є і міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору. У широкому значенні законодавство, на думку Шемшученка Ю., 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 і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і за діючою в Україні доктриною не повинні їм суперечити. Крім того, вказані акти, як і закони, приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Складовою частиною законодавства у цьому розумінні є і міжнародні договори, ратифіковані законом чи постановою Верховної Ради України. Поняття «законодавство» у широкому значенні використовують при здійсненні 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 у цьому тлумаченні належать також Конституція АРК, закони Верховної Ради і 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 у діяльності відповідних державних органів по розробці, розгляду, прийняттю і оприлюдненню законів та інших нормативних

актів [6, 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 даного поняття.

Так, Лівшиц Л. 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 у єдине ціле закони та підзаконні акти. Разом з цим зазначає Лівшиц Л., що шлях до правової держави включає у якості однієї 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 [5].

Концепція тлумачення категорії «законодавство», яку поділяє Сущенко В., ґрунтується на тому, що законодавство складають саме закони, а інші нормативно-правові акти приймаються на їх основі, на виконання і у відповідності до законів держави [11].

У дисертаційному дослідженні Євграфова Є. стверджує, що національне законодавство – це закони, ухвалені відповідно до Конституції України; рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції та законів України, рішення про визнання неконституційними законів або їх 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 [2, с. 11].

На наш погляд є неприпустимим існування широкого, вузького й найширшого значення поняття «законодавства». Адже, використання даного поняття має безпосереднє відношення до забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, а також визначення повноважень органів влади та управління у правовідносинах з 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 і громадянина. Відтак, легальне визначення поняття «законодавство» до сих пір відсутнє в Україні. Вважаємо, що послуговуватися доктринальними його визначеннями у юридичній практиці, що пов'язана із можливістю застосування заходів, які тим чи іншим чином можуть обмежувати права, свободи та інтереси людини і громадянина, не припустимо. Також використовувати офіційне тлумачення поняття «законодавство», яке дане Конституційним Судом України безпосередньо у межах офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, до тлумачення змісту даного поняття у інших галузях, на наш погляд, некоректно, оскільки у чинних законах, зустрічається практика зовсім іншого наповнення даного 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 вище проведений аналіз, вважаємо за необхідне зупинитися на тому, що, по-перше, поняття «законодавство», яким послуговується законотворець у даному 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 впливає зі ст. 2 КУпАП абсолютно чітко та повністю вкладається у розуміння даного 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 [12] 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» у Особливій частині КУпАП. Різ у тім, що за результатами проведеного дослідження можна зробити єдино можливий висновок про те, що поняття «законодавство», на яке мається посилання у статтях особливої частини КУпАП, фактично не є однозначним і його зміст можливо зрозуміти виключно шляхом звернення до того законодавства норми якого перебувають під охороною цих статей КУпАП.

Процесуальні норми КУпАП, які визначають порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та використовують у своєму змісті поняття «законодавство» також не характеризуються однозначністю розуміння даного поняття. Для цих норм характерно звернення до визначення даного поняття у галузях. Вважаємо, що у даному разі має місце встановлення на законодавчому рівні порядку

провадження у справах про адміністративні правопорушення і делегування даного 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. Поряд з цим, вважаємо, що виключно у нормах КУпАП має бути визначено зміст поняття «законодавство», яке розкриває порядок провадження у 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 єдиною можливим шляхом розв'язання проблеми розуміння змісту поняття «законодавство» можливе шляхом подання відповідного легального визначення. Навіть наявне офіційне тлумачення поняття «законодавство», що надане Конституційним Судом України у рішенні від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 є визначенням виключно у Кодексі законів про працю і аж ніяк не є загальнозживаним, що також формує певну правову доктрину можливості несприйняття змісту даного поняття до використання його у інших галузях. Також одним із напрямків розв'язання даної проблеми могло б стати введення до Загальної частини КУпАП статті, яка б розкривала зміст основних понять, що використовуються у цьому кодексі.

У відповідності до ч. 2 ст. 6 Конституції України [12] органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Також у відповідності до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (виділено нами – М.С.). Отже, з дотриманням даних 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 та законів України. На жаль правова дійсність далека не лише від ідеальності, а навіть від виконання таких імперативних конституційних та законодавчих вимог. Адже, більшість вказаних питань у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади врегульовуються відомчими нормативно-правовими актами (наприклад, наказ МВС України від 4 жовтня 2013 року № 950 «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України» [13]), так само, як наприклад, діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах органів місцевого самоврядування, про що вже наголошувалося нами.

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

Список використаних джерел:

1. Законодавство. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Законодавство>.
2. Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Є. П. Євграфова. – Харків, 2005. – 16 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 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>.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1360053215179834> (статті 1–212²⁰); <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1360053215179834> (статті 213 – 330).
5. Лившиц З. Л. Теорія права [Електронний ресурс] / З. Л. Лившиц. – Режим доступу: <http://pohodu.com/23.html> – Дата доступу 12 липня 2014 року.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Редкол.: Авер'янов В. Б., Андрейцев В. І., Бабкін В. Д. та ін.] Ю. С. Шемшученко (голова редкол.). – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д.-Й. – 1999. – 744 с.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1390125708803234>.
8. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
9. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.
10. Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради, затверджено рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 року № 3213 // Офіційний сайт Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/PrivacyPolicyAndPublicOrder/ShowContent.aspx?ID=3>.
11. Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України // Юридичний журнал. – 2003. – № 5 [Електронний ресурс] / В. Сущенко. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.
12. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1382586237532030>.
13. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 4 жовтня 2013 року № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nkvd.dn.ua/law/92-12sss.html>.

** Самбор Микола Анатолійович – кандидат юридичних наук, старший інспектор штабу Прилуцького МВ Управління МВС України в Чернігівській області.*

** Самбор Анатолій Миколайович – старший викладач Прилуцького гуманітарно-педагогічного коледжу ім. І. Я. Франка.*