

К. Головка,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач відділу економіко-правових досліджень
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ»

Постановка проблеми. Нині у законодавстві України немає універсального визначення поняття «законодавство», «законодавство України». Окремі закони пропонують цей термін в одній зі своїх перших статей, але такі нормативні дефініції не можуть претендувати на універсальність. Наприклад, Закон України «Про громадянство України» у статті 4 «Законодавство Про громадянство України» передбачає, що:

«Питання громадянства України регулюються Конституцією України, цим Законом, міжнародними договорами України.

Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору» [1].

Поняття «міжнародні договори» для цього закону розкрито у статті 1 «Визначення термінів», яка починається з фрази: «У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні», після цього в одній з її частин встановлено таке: «міжнародний договір України – міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України» [1].

Отже, назва статті Закону, у якій розміщено характеристику аналізованого поняття стосовно громадянства України, а також дефініція поняття «міжнародний договір», свідчить про те, що автори тексту Закону «Про громадянство України» не претенду-

вали на те, щоб запропонувати універсальні нормативні визначення, а зосередились на тому, щоб тезаурус Закону «Про громадянство України» був зрозумілим.

Також слід підкреслити, що системне тлумачення наведених вище статей Закону «Про громадянство України» свідчить про те, що автори його тексту надали перевагу застосуванню поняття «законодавство» у вузькому розумінні.

Однак більшість актів адміністративного законодавства все ж не містять у своєму тезаурусі цього поняття. А тому його дослідження є важливим завданням науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті застосовуються напрацювання та висновки таких відомих фахівців з адміністративного права та з теорії держави і права, як О.В. Константий, В.К. Колпаків, Т.О. Коломєць, С.Г. Стеценко та інші. Автор також аналізує практику Конституційного Суду України з цього питання.

Мета статті – рекомендувати підхід до визначення поняття «адміністративне законодавство України».

Виклад основного матеріалу. З погляду аргументації доцільності застосування поняття «законодавство» у вузькому розумінні становить неабиякий інтерес. Окрема думка судді Конституційного Суду України М.Д. Савенка 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») звучить так:

«Якщо виходити з лексичного значення терміна «законодавство», його граматичної ознаки «збірність», то можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто прийняв, відповідний повноважний орган.

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову і визначила функції кожної гілки влади.

Єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України. Отже, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Таке розуміння терміна не тільки буде точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають у його застосуванні, а також у разі визначення повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання». Далі він резюмує: «Вважаю, що під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України» [2].

Також у цитованій Окремій думці привертає увагу те, що М.Д. Савенко у першому ж її пункті підкреслює необхідність та нагальність офіційного тлумачення поняття «законодавство» загалом, а не тільки в межах окремого інституту трудового права. Однак варто нагадати, що Конституційний Суд України не мав права виходити за межі питання, з яким до нього звернулись. Цікавим також є узагальнення М.Д. Савенка щодо того, що найчастіше поняття «законодавство» застосовується не у вузькому розумінні, яке він вважає більш коректним, а у широкому розумінні. Власне, саме з цього М.Д. Савенко й починає

свою Окрему думку: «Як встановлено Конституційним Судом України, термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права» [2].

Приклад застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні можна знайти у практиці правозастосовних органів. Так, Конституційний Суд України у 1998 році розглядав сутність та зміст поняття «законодавство», однак не загалом, а лише у контексті певної сфери правового регулювання. Відповідно до описової частини Рішення у справі про тлумачення терміна «законодавство» «підставою для розгляду справи <...> є наявність неоднозначного розуміння у разі застосування окремими органами державної влади, а також підприємствами, установами та організаціями положення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, за яким сфера застосування контракту визначається законодавством» [3]. Отже, і це Рішення стосується лише одного з інститутів – трудового права, але не може не становити дослідницького інтересу.

У резолютивній частині рішення у цій справі єдиний орган конституційної юрисдикції України резюмував:

– «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].



Знов-таки жодні положення наведеного вище Рішення Конституційного Суду України не свідчать про те, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні прагнув надати універсальну дефініцію поняттю «законодавство». Натомість очевидно, що Суд зосередив свою увагу лише на питанні щодо контрактів як особливої форми трудового договору, яке поставили суб'єкти звернення.

З урахуванням вищенаведеного слід запропонувати поняття «адміністративне законодавство України», яке може бути застосоване у процесі дослідження стану та перспектив його систематизації. Слід сформулювати його, виходячи зі змісту, який вкладатиметься у це поняття. Цей зміст полягає у переліку видів нормативно-правових актів, які у системі становитимуть поняття «адміністративне законодавство України» (як влучно зауважила О.І. Соболевська, «системність законодавства – це, перш за все, відображення його якісного стану, побудованого об'єктивно, на основі наукової методології і принципів, як структура певних елементів нормативного правового регулювання в їх логічному взаємозв'язку, співвідпорядкованості, впорядкованості, відповідно до закономірностей розвитку права і потреб життєдіяльності суспільства, держави» [4, с. 177].

По-перше, до системи документів, що у сукупності становлять адміністративне законодавство України, слід включити Конституцію України та закони України, адже будь-який вчений, формулюючи дефініцію поняття «законодавство», не оминає їх своєю увагою.

Щодо Конституції України 1996 р. В.Л. Федоренко влучно зазначив, що вона «належить до кодифікованих конституційних актів. Вона існує у вигляді єдиного нормативно-правового акта, що складається із трьох основних частин: преамбули, основної частини, прикінцевих і перехідних положень» [5, с. 189].

Загалом же в літературі поширеним є поняття «джерела адміністративного права», під яким розуміють «зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх виконкомів, а іноді громадських організацій (коли вони виконують функції виконавчої влади)» [6, с. 23]. Можна погодитись чи не погодитись з таким визначенням поняття «адміністративне законодавство», але варто констатувати, що тут воно застосовується у надзвичайно широкому розумінні.

Так само у надзвичайно широкому розумінні вбачають за доцільне аналізувати поняття «адміністративне законодавство» і Т.О. Коломоєць та В.К. Колпаков. Вони вважають за доцільне доповнити систему нормативно-правових актів «актами судових установ, тобто рішень, постанов, рідше – ухвал суду» [7, с. 166].

Ще один приклад застосування поняття «адміністративне законодавство» у найширшому розумінні. На думку авторів одного з найсучасніших підручників з адміністративного права України, «систему джерел адміністративного права формують:

- 1) законодавчі акти (Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти);
- 2) міжнародні джерела адміністративного права (міжнародні договори, юридичні акти Європейського Союзу, а також так зване «м'яке право»);
- 3) рішення судових органів, зокрема Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду України;
- 4) неформалізовані квазіджерела (безпосередньо до неформалізованих джерел адміністративного права належать звичаї, традиції, норми моралі та правова доктрина» [8, с. 68].



Прикладом застосування аналогічного цьому поняття («джерела адміністративного права») у широкому розумінні (а не у надзвичайно широкому) може бути цитата з однієї з праць відомого фахівця з адміністративного права С.Г. Стеценка. Він розмірковував, що «до системи джерел адміністративного права, тобто адміністративно-правового законодавства, належать закони, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України» [9, с. 38].

Ще одним прикладом, який ілюструє аналогічний підхід, є думка, висловлена авторами Словника базової термінології з адміністративного права: «Під адміністративним законодавством прийнято розуміти сукупність нормативно-правових актів, зведених у єдину систему, де знаходять своє зовнішнє вираження найбільш значущі норми адміністративного права» [10, с. 10].

Приклади застосування поняття «законодавство» у вузькому розумінні в юридичній літературі є поодинокими (дивись, наприклад, [11–12]).

Висновки. У вузькому розумінні поняття «законодавство» застосовується лише до законів України, але поки що у сучасній українській юридичній літературі подібні приклади майже відсутні.

Для сучасних адміністративно-правових досліджень навряд чи правильним буде застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права. Рекомендовано приділити увагу також нормативно-правовим актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування та іншим документам. Застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні, тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів,

які будуть охоплюватись цим поняттям. У цьому полягають перспективи подальших досліджень.

Мета статті – рекомендувати підхід до визначення поняття «адміністративне законодавство України».

Автор починає з того, що приклад застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні можна знайти у практиці правозастосовних органів. Так, Конституційний Суд України у 1998 році розглядав сутність та зміст поняття «законодавство», однак не загальною, а лише у контексті певної сфери правового регулювання. Відповідно до описової частини Рішення у справі про тлумачення терміна «законодавство» у статті проаналізовано положення цього рішення та резюмовано, що ніякі його положення не свідчать про те, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні прагнув надати універсальну дефініцію поняттю «законодавство». Натомість очевидно, що Суд зосередив свою увагу лише на питанні щодо контрактів як особливої форми трудового договору, яке поставили суб'єкти звернення.

Констатовано, що до системи документів, які у сукупності становлять адміністративне законодавство України, слід включити Конституцію України та закони України, адже будь-який учений, формулюючи дефініцію поняття «законодавство», не оминає їх своєю увагою.

Виходячи з цього, склалося поняття «законодавство» у вузькому розумінні, яке застосовується лише до законів України, але поки що у сучасній українській юридичній літературі подібні приклади майже відсутні.

Для сучасних адміністративно-правових досліджень навряд чи правильним буде застосовувати



поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права. Рекомендовано приділити увагу також нормативно-правовим актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування та іншим документам. Застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні, тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів, які будуть охоплюватись цим поняттям. У цьому полягають перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне право, систематизація законодавства, систематизація права, законодавство.

Holovko K. ON THE ISSUE OF DEFINITION OF THE CONCEPT "ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE"

The purpose of the article is to recommend an approach to the definition of "administrative legislation of Ukraine".

The author begins with the fact that an example of the application of the concept of "legislation" in a broad sense can be found in the practice of law enforcement agencies. Thus, in 1998 the Constitutional Court of Ukraine considered the essence and content of the concept of "legislation", but not in general, but only in the context of a certain area of legal regulation. According to the descriptive part of the Decision on the interpretation of the term "legislation" the article analyzes the provisions of this decision and summarizes that none of its provisions indicate that the only body of constitutional jurisdiction in Ukraine sought to provide a universal definition of the term "legislation". Instead, it is clear

that the Court focused only on the issue of contracts as a special form of employment contract raised by the applicants.

It is stated that the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine should be included in the system of documents that together make up the administrative legislation of Ukraine, because any scientist, formulating the definition of "legislation", does not ignore them.

Based on this, the concept of "legislation" in the narrow sense, which applies only to the laws of Ukraine, but so far in the modern Ukrainian legal literature, such examples are almost absent.

For modern administrative and legal research, it is hardly correct to apply the concept of "legislation" in the narrow sense and limit itself to the classification of laws of Ukraine that regulate public relations, which are the subject of administrative law. It is recommended to pay attention also to normative legal acts of bodies and officials of local self-government and other documents. The application of the concept of "legislation" in a broad sense, i.e. not only as a set of laws of Ukraine, raises the question of defining the range of regulations that will be covered by this concept. This is the prospect of further research.

Key words: administrative legislation, administrative law, systematization of legislation, systematization of law, legislation.

Література

1. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
2. 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: <http://www.ccu.gov.ua/docs/391>.



3. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. 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»). Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209.

4. Соболевская А.И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2008. 200 с.

5. Федоренко В.Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти. Київ : Ліра - К, 2009. 580 с.

6. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 345 с.

7. Колпаков В.К., Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України». Київ : «Ін Юре», 2014. 240 с.

8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : «ОЛДІ-ПЛЮС», 2018. 446 с.

9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

10. Словник базової термінології з адміністративного права : навчальний посібник / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 234 с.

11. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. Конституційно-правові академічні студії. 2020. № 3. С. 85–91.

12. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2021. № 1. С. 26–30.

