

УДК 342.1

*Г. І. Дутка**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного,
конституційного та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»**П. О. Грималюк**кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри міжнародного,
конституційного та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАКОНИ В СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У вітчизняній юридичній науці категорія «конституційний закон» є порівняно новою. Термін «конституційний закон» використовувався ще класиками конституційного права, але у значенні не особливої категорії законів, а для виокремлення Основного Закону, оскільки термін «конституція» не вживався. Прихильники такого розуміння конституційних законів є і серед сучасних конституціоналістів.

Останнім часом окреслилась тенденція до використання конституційних законів як важливого засобу регулювання конституційно-правових відносин.

У чому ж полягає «конституційність» певних законів? Існують різноманітні підходи і погляди щодо поняття, ролі і призначення конституційних законів.

Тривалий час дискусії щодо цього мали тільки теоретичний характер, оскільки чинне законодавство колишнього СРСР не вказувало на які-небудь закони як конституційні. Існує думка, яку обстоює, зокрема, Л.О. Морозова про можливість подвійного тлумачення цього поняття – у широкому і вузькому розумінні. За цією позицією конституційні закони у вузькому розумінні є сукупністю Основного Закону й актів про його зміну й доповнення, у широкому ж розумінні – різновидом законів, що становлять конституційне законодавство [1, с. 55]. Так, наприклад, С.С. Алексєєв зазначає, що конституційний закон – це Конституція й основоположні закони, які примикають до неї, що присвячені головним питанням суспільного й державного ладу [2, с. 229]. Ю.А. Тихомиров розрізняє декілька особливостей конституційних законів. По-перше, закони, які офіційно і в установленому порядку відокремились у самостійну групу з назвою «конституційні закони». По-друге, це акти, що вносять певні зміни в конституцію та мають особливий порядок прийняття. По-третє, видання таких законів прямо передбачене в Основному Законі як конституційних [3, с. 53–54].

Деякі вчені, розглядаючи проблему конституційних законів, пропонують виходити з формальних, інші – із змістовних їх характеристик [4, с. 57]. Серед перших потрібно нагадати про тих, хто вважав конституційними лише закони, що безпосередньо передбачені в тексті конституції. Так, В.В. Копейчиков зазначає, що «особливу роль серед правових актів відіграють конституційні закони, тобто ті, прийняття яких передбачене Конституцією» [5, с. 50].

Подібним чином пов'язує походження конституційних законів безпосередньо з конституцією і Ю.А. Тихомиров. Він стверджує, що в «рамках загальної концепції законодавства виправданим буде виокремлення конституційних законів, прийняття яких прямо передбачено текстом конституції» [6, с. 9].

Отже, більшість учених схиляється до думки, що як оптимальний варіант у конституції повинен бути чіткий перелік конституційних законів. Таким чином, за змістом вони призначені для регулювання найбільш важливих конституційних інститутів – основ конституційного ладу, федеративних відносин, статусу основних органів державної влади – уряду, конституційного суду та ін. Так, список федеральних конституційних законів міститься у Конституції РФ. У ч. 2 ст. 108 встановлено особливий порядок прийняття федеральних конституційних законів. Вони вважаються прийнятими, якщо схвалені більшістю – не менше 3/4 голосів від загального числа кількості Ради Федерації і не менше 2/3 голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Згадані вище автори визначають інститут конституційних законів, виходячи з формальних ознак. Вони притримуються погляду, що закони, перелік яких вказаний у конституції і які покликані регулювати найважливіші суспільні відносини на основі і в розвиток положень, що містяться у ній, піднімаються до рівня конституційних.

Однак, як уже зазначалось, деякі вчені визначають конституційність законів, виходячи з їхнього змісту, зокрема предмета регулювання. Так, Б.Н. Топорнін зараховує до конституційних законів ті, які вирішують принципові питання законодавчого регулювання суспільних відносин [7, с. 8–9]. С.І. Русинова під конституційними законами пропонує розуміти такі закони, що встановлюють принципові основи правового регулювання кардинальних суспільних відносин і тому приймаються в особливому порядку [8, с. 137]. А.Г. Гузнов вважає, що конституційний закон – це нормативно-правовий акт, що регулює окремі основні елементи державного й суспільного устрою [9, с. 53].

В Україні за умов відсутності конституційно закріпленої класифікації законів визначення правового статусу конституційних законів є проблематичним. Конституція України не запроваджує жодної градації законів за їхньою юридичною силою, як це намагаються зробити деякі вчені. Більшість вітчизняних учених сьогодні висловлюють думку про необхідність існування у правовій системі України законів, які б мали різну юридичну силу. Однак їхні позиції щодо статусу цих законів є різними.

«Конституційний закон, – пише Л.П. Юзьков, – на відміну від Основного Закону, своїм регламентуючим впливом охоплює не весь комплекс конституційної матерії, а лише певні, до того ж найважливіші її сфери» [10, с. 13–14].

Безперечно, не так уже й просто визначити важливість тієї чи іншої сфери конституційного регулювання, окреслити відповідні критерії, уникнути при цьому суб'єктивізму. Проте ступінь важливості законів, на наш погляд, аж ніяк не може бути підставою для виокремлення особливої категорії законів, що мають конституційне значення. Оскільки цей критерій має оціночний характер, суб'єктивістського підходу уникнути все ж таки не вдасться, а це ускладнить конституційне регулювання і позбавить його чіткості та ясності. На нашу думку, підставою для виокремлення конституційних законів є не стільки ступінь їх важливості, скільки важливість відносин, що ними регулюються, а тому й особливі вимоги до поведінки суб'єктів цих відносин.

Важливість конституційних відносин і поведінки їх суб'єктів зумовлює стабільність конституційних законів, необхідність визначення їх кількості, сфери, що регулюється ними в нормах конституції.

Безперечно, що конституційні закони регулюють поведінку людини у найбільш важливій сфері (з погляду юридичного значення) – у сфері реалізації суб'єктами конституційно-правових відносин положень конституції. Відносини, що виникають при цьому, потребують досить детальної

регламентації на рівні конституційного законодавства. Оскільки Конституція – це загальні юридичні положення, то вона цього зробити не може і не повинна, щоб не втратити стабільність. Таку роль виконують конституційні закони [15].

Для конституційних законів важливою рисою є комплексність. До свого складу вони інкорпорують норми багатьох галузей права. Особливо багато таких норм у регламентах, законах про вибори. Конституційні закони відрізняються підвищеною стабільністю, що зумовлюється характером суспільних відносин, які ними регулюються. Серцевину цих відносин становлять відносини повновладдя народу, які об'єктивно вимагають особливої сталості й непорушності правової основи. Саме таку функцію покликані виконувати конституційні закони. Ось чому має бути визначений особливий ускладнений порядок прийняття, набуття чинності і зміни конституційних законів. А дехто з науковців вважає ці критерії основою для виокремлення конституційних законів. І.М. Павленко зазначає, що цей вид законів характерний тим, що для їх прийняття потрібна кваліфікована більшість голосів. При цьому до конституційних законів він зараховує конституції і закони про її зміни та доповнення [11, с. 74].

Незважаючи на те, що Конституція України не оперує поняттям «конституційний закон», Регламент Верховної Ради України в низці статей містить положення, пов'язані з конституційними законами [12]. Але ці норми передбачають лише процедуру розгляду такого виду законів у законодавчому органі, не регламентуючи сферу їх правового регулювання й інші характерні властивості.

У статті 20 Конституції України міститься положення про те, що опис державних символів і порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менше як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Очевидно, що закони, присвячені важливим атрибутам держави, її символам, мають ускладнений порядок прийняття порівняно із законами, які за загальним правилом приймаються більшістю голосів народних депутатів. Цей порядок прийняття характерний для законопроектів, що змінюють Конституцію, тому, на нашу думку, їх теж можна вважати конституційними. Звідси слідує, що норми Конституції України виокремлюють особливу категорію законів, які, хоча б за цією ознакою, відрізняються від інших законів, названих у Конституції. За своїми ознаками, значенням їх можна вважати конституційними законами.

Виходячи зі змісту конституційних законів, Л.П. Юзьков класифікує конституційні закони і поділяє їх на органічні, номінальні й ординарні. За допомогою ординарних конституційних законів вносяться зміни й доповнення до чинної

конституції. Вони включаються як органічна (невід'ємна) частина самого тексту основного закону або додаються у формі поправок. Процедура їх прийняття і зміни має бути максимально ускладненою: порядок їх прийняття нічим не відрізняється від порядку прийняття конституції. Виокремлення автором органічних конституційних законів, тобто таких, на які є лише посилання у конституції без зазначення їх назви, на наш погляд, є сумнівним. Вказівка на те, що певні відносини регулюються законом, є вимогою, щоб вони регулювались тільки на рівні закону, а не підзаконними актами.

Номінальними, на думку Л.П. Юзькова, є ті конституційні закони, перелік і найменування яких передбачене в основному законі. Ці закони є своєрідним продовженням конституції, їх положення у текст конституції не включаються. Здебільшого це статутні акти, головне призначення яких – конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми. Порядок прийняття, набрання чинності і зміни номінальних конституційних законів ускладнений порівняно з порядком прийняття, набрання чинності і зміни ординарних конституційних законів, на які є лише посилання у конституції без зазначення їх назви, але є спрощеним порівняно з порядком прийняття, набрання чинності і зміни органічних конституційних законів [13, с. 19]. Позиція Л.П. Юзькова заслуговує уваги, проте реалізувати ці ідеї без внесення відповідних змін до Конституції України досить складно.

Спірною є проблема співвідношення конституції і конституційних законів, їх взаємозв'язку. Щодо цього питання слід розглянути деякі позиції учених. Перша позиція полягає у тому, що конституційний закон є складовою частиною конституції, самостійного значення він не має і жодному контролю не підвладний [14]. Л.П. Юзьков, як було сказано, називає такі конституційні закони органічними, оскільки вони включаються як органічна (невід'ємна) частина до самого тексту основного закону або додаються у формі поправок [10, с. 13–14]. Після набуття чинності такі закони не існують самостійно. Залишається невизначеним питання про набуття чинності: в загальному порядку чи в такому ж порядку, що і конституція? Відкритим залишається також питання щодо промульгації президентом цих законів, накладання вето.

Практика застосування вето відома багатьом державам і є природним поділом повноважень між парламентом і главою держави. Слід підкреслити, що не всі науковці згодні з цією думкою. Окремі з них вважають, що процедура вето президента суттєво порушує процесуальні права парламенту. Л.Т. Кривенко, зокрема, вважає, що таким чином «конституційно й фактично глава

держави стає домінантною постаттю у сфері реалізації парламентської функції, піднімається над єдиним органом законодавчої влади саме в тій сфері, яка відповідно до принципу розподілу влади належить цьому органу. Вето президента, заперечуючи закон, піднімається над законом, є перешкодою введення його в дію. Отже, відкладальне вето президента стає вирішальним повноваженням у здійсненні законодавчої функції єдиної державної влади» [15, с. 17]. Аналізуючи інститут права вето президента у США, В.М. Шаповал зазначає, що право вето – це «двобічна зброя, надмірне використання якої може не тільки призвести до політичної кризи, а й порушити наявний у державному механізмі баланс між його найважливішими ланками. Тому вето намагаються розглядати як засіб компромісного узгодження позицій між цими ланками, як інструмент не тиску, а впливу з боку виконавчої влади на законодавчий процес» [16, с. 237].

Слід зазначити, що механізм вирішення спорів між Президентом і Верховною Радою України щодо прийняття законів і їх підписання, викладений у Конституції, є не зовсім досконалим. Конституція України, на наш погляд, залишила поза увагою таку важливу проблему, як накладання вето на конституційні закони. Конституція України не забороняє накладання Президентом вето на закони, що вносять зміни до неї. Зарубіжна ж практика свідчить, що накладання вето президента на конституційні закони не допускається, виходячи з того, що вони є складовою частиною конституцій. Так, стаття 149 Конституції Литовської Республіки гласить: «Прийнятий закон про зміну Конституції підписується Президентом Республіки і не пізніше як протягом п'яти днів офіційно проголошується. Якщо в зазначений строк такий закон Президентом Республіки не підписується та не проголошується, цей закон набуває чинності після його підписання та офіційного проголошення Головою Сейму» [17, с. 85]. Ст. 156 Конституції Болгарії проголошує: «Закон про зміну або доповнення Конституції підписується Головою Народних Зборів і публікується в Державному віснику в семиденний строк після його прийняття» [18, с. 153].

Не передбачає накладання вето главою держави й Конституція Чеської Республіки: «Президент Республіки має право повернути прийнятий закон, крім конституційного, дати свої пояснення протягом 15 днів після його подання» [19, с. 498]. На наш погляд, доцільно було б у Конституції України та Законі України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» передбачити заборону накладання вето Президентом на конституційні закони, оскільки вони фактично вносять зміни до Конституції і повинні бути максимально наближені до Конституції у питанні промульгації.

Друга позиція полягає у тому, що конституційні закони мають відносно самостійне значення і згідно зі ст. 94 Конституції України та Перехідними положеннями проходять відповідну процедуру. Такої думки дотримується низка вчених, про це свідчить досвід деяких зарубіжних країн: Франції, Італії, кількох країн ближнього зарубіжжя. Таку позицію займає, зокрема, В.В. Кравченко [20, с. 188].

Третя позиція є досить сумнівною і неспірною. Згідно з нею конституційними законами вважаються акти тлумачення конституції. Справді, розвиваючи і конкретизуючи норми конституції, конституційні закони виконують завдання інформування і роз'яснення, як будь-який інший закон. Але при цьому існує суттєва різниця між конституційним законом і актом тлумачення. Конституційні закони мають самостійну правоустановчу функцію, причому більш авторитетну, ніж звичайні закони. Водночас акти тлумачення права не створюють норм, навіть якщо тлумачення здійснене органом, що приймає нормативно-правовий акт.

Підсумовуючи, спробуємо в узагальненому вигляді сформулювати нашу позицію щодо розуміння конституційних законів, спираючись при цьому не тільки на висловлені думки в літературі, а й на чинну Конституцію України.

По-перше, конституційні закони – це закони, які вносять зміни до конституції і є її органічною складовою частиною. По-друге, ці закони мають пріоритет перед звичайними законами, тобто останні повинні відповідати конституційним, оскільки вони є складовою частиною конституції. По-третє, конституційні закони мають ту ж сферу регулювання, що і сама конституція. По-четверте, за змістом і функціональним призначенням вони мають комплексний характер із широкою сферою застосування. По-п'яте, їм властива підвищена стабільність і триваліші строки дії, порівняно зі звичайними законами. По-шосте, для них характерний особливий порядок прийняття і набрання чинності.

Такий підхід до конституційних законів можливий за умови конституційно закріпленого їх статусу. Нині, враховуючи конституційну невідомість цього питання, конституційними законами можна вважати закони, якими вносяться зміни в чинну Конституцію України і приймаються за ускладненою, порівняно зі звичайними законами, процедурою – не менше 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України або через всеукраїнський референдум.

Література

1. Морозова Л.О. Конституционные законы в советской правовой системе / Л.О. Морозова // Советское государство и право. – 1982. – № 10. – С. 52–56.

2. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юрид. лит.-ра, 1982. – 359 с.

3. Тихомиров Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1982. – 256 с.

4. Бурлай Е.В. О понятии конституционного законодательства / Е.В. Бурлай // Конституция СССР и укрепление основ государственной и общественной жизни. – К., 1983. – С. 56–58.

5. Крусян А. Роль та значення конституційних законів у системі сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/15300-c-----html>.

6. Тихомиров Ю.А. Проблемы теории социалистической Конституции / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 7–10.

7. Топорнин Б.Н. Актуальные проблемы государственного права и советского строительства / Б.Н. Топорнин. – М.: Юрид. лит.-ра, 1976. – 178 с.

8. Русинова С.И. О приемственности советских конституций / С.И. Русинова // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного права. – М., 1979. – 256 с.

9. Гузнов А.Г. Современный законодательный процесс / А.Г. Гузнов. – Смоленск, 1995. – 96 с.

10. Юзьков Л.П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики / Л.П. Юзьков // Радянське право. – 1991. – № 5. – С. 12–14.

11. Павленко І. Доцільність та перспективи впровадження в Україні органічного законодавства / І. Павленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/august08/23.htm>.

12. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861–VI від 10.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 14–15, 16–17 – Ст. 133.

13. Юзьков Л.П. Верховенство Конституції і конституційних законів / Л.П. Юзьков // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 19–25.

14. Кириченко О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України / О. Кириченко // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 3.

15. Чернецька О.В. Конституція України та конституційна реформа в національному вимірі / О.В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 113–116.

16. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : [підруч.] / В.М. Шаповал. – К.: АртЕк; Вища школа, 1998. – 264 с.

17. Конституція Литовської Республіки // Конституції нових держав Європи і Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація; Право, 1996. – С. 49–87.

18. Конституція Болгарії // Конституції нових держав Європи і Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація; Право, 1996. – С. 119–156.

19. Конституція Чеської Республіки // Конституції нових держав Європи і Азії. – К.: Укр. Правн. Фундація; Право, 1996. – С. 485–523.

20. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2000. – 320 с.

Анотація

Дутка Г. І., Грималюк П. О. Конституційні закони в системі законодавства України. – Стаття.

Статтю присвячено питанням сутності, місця і значення конституційних законів у системі законодавства України. У статті аналізуються різноманітні погляди і підходи вчених до визначення поняття кон-

ституційних законів, їхнього статусу і місця у системі законодавства. Останнім часом окреслилась тенденція до використання конституційних законів як важливого засобу регулювання конституційно-правових відносин. В Україні за умов відсутності конституційно закріпленої класифікації законів визначення правового статусу конституційних законів є проблематичним. Конституція України не запроваджує жодної градації законів за їхньою юридичною силою. Більшість учених схиляється до думки, що як оптимальний варіант у Конституції повинен бути чіткий перелік конституційних законів.

Обґрунтовується й аналізується механізм вирішення спорів між Президентом і Верховною Радою України щодо прийняття законів та їх підписання.

Ключові слова: закон, конституційний закон, органічний закон, звичайний закон.

Анотація

Дутка Г. И., Грималюк П. О. Конституционные законы в системе законодательства Украины. – Статья.

Статья посвящена вопросам сущности, места и значения конституционных законов в системе законодательства Украины. В статье анализируются различные взгляды и подходы ученых к определению понятия конституционных законов, их статуса и места в системе законодательства. В последнее время наметилась тенденция к использованию конституционных законов как важного средства регулирования конституционно-правовых отношений. В Украине при отсутствии конституционно закреплённой классификации законов определение правового статуса конституционных

законов проблематично. Конституция Украины не вводит никакой градации законов по их юридической силе. Большинство ученых склоняется к мысли, что как оптимальный вариант в Конституции должен быть четкий перечень конституционных законов.

Обосновывается и анализируется механизм разрешения споров между Президентом и Верховной Радой Украины по принятию законов и их подписанию.

Ключевые слова: закон, конституционный закон, органический закон, обычный закон.

Summary

Dutka H. I., Hrymalyuk P. O. Constitutional laws in the legal system of Ukraine. – Article.

The article deals with the constitutional law in the legal system of Ukraine. In this article were analyzed different opinions and approaches of scientists to the definition of constitutional law, their status and place in the legislation. Today there's a tendency to the using of constitutional law as an important means of regulating the constitutional relations. In Ukraine, there isn't constitutionally fixed classification of laws, that's why it's problematic to define the legal status of constitutional laws. The Constitution of Ukraine does not introduce any gradation laws by their legal force. Most scientists consider that in the Constitution should be a clear list of constitutional laws.

There is analyzed mechanism for resolving disputes between the President and the Verkhovna Rada of Ukraine as to adoption of laws and their signing.

Key words: law, constitutional law, organic law, ordinary law.