

---

## ПРАВА ЛЮДИНИ, ДЕРЖАВА, СУСПІЛЬСТВО

---

*П. А. Комар*

аспірант кафедри конституційного,  
міжнародного і кримінального права  
Донецького національного  
університету імені Василя Стуса

### ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПІДХОДИ, ПРОБЛЕМИ, НАПРЯМИ ВИРІШЕННЯ

*Ключові слова: законодавство, конституційне законодавство, система конституційного законодавства, юридична сила нормативно-правового акту.*

Наукове й суспільне обговорення шляхів удосконалення Основного Закону нашої держави і всієї системи конституційного законодавства не вщухає з моменту прийняття Конституції України у 1996 р. Але останні події у країні на тлі загострення протистояння між сходом та заходом, що призвели до суспільно-політичної кризи, як ніколи раніше актуалізують питання подальшого державного розвитку та конституційного реформування. Сучасні конституційні процеси в Україні характеризуються своєю динамічністю, багатовекторністю та неоднозначністю. Очевидно, що триваюча конституційна реформа повинна мати системний характер і отримувати ґрунтовне теоретико-методологічне забезпечення.

Серед множини питань, які мають враховуватися науковцями та законотворами, не останнє місце займає й теорія багатоаспектної системи конституційного права, а отже і конституційного законодавства. Тому наукові пошуки, які дозволяють пізнати сукупність структурних елементів чинного конституційного законодавства у їх органічному правовому взаємозв'язку, є своєчасними та доречними.

Окремі аспекти сутності законодавства, його ознак досліджувались у працях С. Алексеєва, О. Зайчука, А. Зайця, В. Журавського, М. Козюбри, В. Копейчикова, О. Скакун, Н. Пархоменко та ін. Проблематика систем саме конституційного права та законодавства ставала предметом наукового дослідження А. Крусян, В. Погорілка, П. Рабиновича, Ю. Шемшученка та ін. Проте проблема формування цілісних, системних підходів до розуміння сутності та ознак конституційного законодавства залишається відкритою, що зумовлено необхідністю вироблення сучасної моделі правового регулювання суспільних відносин.

*З огляду на зазначене, метою цієї статті є уточнення поняття «конституційне законодавство» на основі узагальнення існуючих наукових і нормативних підходів та з урахуванням такої характеристики, як системність, що охоплює з одного боку цілісність, а з іншого – ієрархічну структуру конституційного законодавства.*

На думку А. Крусян, визначення змісту і принципів структурування системи конституційного законодавства є теоретично необхідним для формування сучасного українського конституціоналізму і практично важливим для оптимального функціонування його системи, для якої конституційне законодавство є нормативною основою, тобто відіграє основоположну роль [1, с. 25].

Отже, переходячи до з'ясування поняття «конституційне законодавство», можна відправною точкою вважати його розуміння в якості нормативної основи системи сучасного українського конституціоналізму та водночас складовою його змісту. Також цікавою є теза В. Копейчикова, який зазначав, що «право може існувати і поза своєю інституційною формою (законодавством)» [2, с. 594–595], тобто законодавство автор розумів як інституційну форму права. Але такий підхід, хоча і демонструє надзвичайну важливість досліджуваної категорії, проте не розкриває її змістовно. Отже, абсолютно логічним здається поелементний підхід до формулювання відповідної дефініції через аналіз термінів, які складають це словосполучення.

Щодо прикметника «конституційний», то він вказує на низку особливостей, з урахуванням яких слід визначати саме конституційне законодавство України. До числа цих особливостей належить те, що конституційне законодавство має регулювати особливі суспільні відносини, які відзначає основоположний, базовий характер (тобто особлива сфера регулювання), що обумовлює іншу особливість – провідне місце конституційного законодавства в загальній системі українського законодавства [1, с. 25].

Стосовно другого терміну – «законодавство» – треба зазначити, що у сучасній науці він трактується по-різному, що частково зумовлено невизначеністю змісту законодавства як такого. Можна виокремити щонайменше два основні підходи: «широкий», згідно з яким законодавство розуміється як акти законодавчих органів і підзаконні акти (акти органів управління тощо), та «вузький» – як «тільки закони» [3, с. 118].

Подекуди зустрічається і достатньо амбіційний погляд на законодавство, яке, наприклад, Р. Прітченко визначає як сукупність джерел права, що є формою вираження правових норм [4, с. 328]. «Якщо законодавство розглядати як сукупність джерел права, – відзначає науковець, – то необхідно визнати, що це поняття охоплює собою не лише нормативно-правові акти, а й правові звичаї та юридичні прецеденти». Із такою точкою зору важко погодитись, хоча б з огляду на те, що

правовий звичай і юридичний прецедент не є загально визнаними джерелами права України, тому якщо й застосовуються в певних сферах суспільного життя, то лише як виняток. Отже, зазначений підхід вбачається за доцільне відкинути одразу як хибний, оскільки «зовнішня форма права» не дорівнює «законодавству». Скоріше тут йдеться про систему джерел права. Основним елементом законодавства є саме нормативно-правовий акт, і тому законодавство не може включати до свого складу інші джерела права.

Розуміння законодавства у різних трактуваннях (як це подекуди можна спостерігати на доктринальному рівні для інших феноменів: «право» в об'єктивному та суб'єктивному сенсах, матеріальна та формальна конституція, вузький та широкий аспект конституціоналізму тощо) здається неприпустимим, тому що може спричинити проблеми під час правозастосування. Саме через це варто науково визначитись із найбільш прийнятним тлумаченням аналізованого терміну та закріпити у законі.

А. Крусян вважає, що «теоретично і практично обґрунтованим є визначення конституційного законодавства України у вузькому розумінні, як сукупності виключно законів» [1, с. 25]. Натомість у тій самій праці міститься теза: «уявляється ... доцільним ... закріплення в законодавстві України (шляхом унесення відповідних змін до Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та *Регламенту Конституційного Суду України*) такого повноваження Конституційного Суду України, як розгляд справ щодо конституційних скарг» [1, с. 57]. Отже, вбачається певна непослідовність, у другому випадку авторка вже охоплює терміном «законодавство» зокрема Регламент Конституційного Суду України, що, як відомо, затверджується навіть не нормативно-правовим актом, а рішенням Конституційного Суду.

Що ж до самого Конституційного Суду України, він тлумачить термін «законодавство», виходячи з широкого підходу (у резолютивній частині Рішення у справі про тлумачення терміну «законодавство»). Зокрема, «законодавство», за висновком Суду, «охоплює 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 та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України» [5].

Водночас у мотивувальній частині йдеться: «Термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує 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».

Оскільки, виробляючи свою правову позицію, Конституційний Суд посиляється на Конституцію України, варто проаналізувати, як Основний Закон характеризує законодавство. У частині восьмій статті 118 зазначено, що «рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, *іншим актам законодавства України*, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня» [6]. Отже, назвавши закони України, конституцієдавець через кому перераховує «інші акти законодавства». Цей факт вже виключає можливість обмежувати зміст поняття «законодавство» виключно законами України.

Таким чином, варто погодитись із думкою В. Мельника, що з правової точки зору термін «законодавство» є узагальнюючим, тобто таким, що тісно пов'язаний з категоріями «правовий акт» та «нормативно-правовий акт», оскільки через них «законодавство» функціонує та розвивається. У його основі лежить система взаємопов'язаних між собою правових актів, які містять норми права [7, с. 51]; законодавство «включає усю систему нормативно-правових актів, які можуть ухвалюватись у встановленому порядку органами державної влади та місцевого самоврядування» [1, с. 52].

На основі вищенаведених міркувань можна сформулювати поняття «конституційне законодавство», яке будучи основою системи сучасного українського конституціоналізму, охоплює систему взаємопов'язаних чинних нормативно-правових актів та міжнародних договорів України, очолювану Конституцією України.

Важливою характеристикою конституційного законодавства є його системність. А. Крусян серед найвагоміших причин недостатньої ефективності існуючого конституційного законодавства в Україні називає недостатність наукових характеристик конституційного законодавства як цілісної системи (відсутність єдиної наукової концепції конституційного законодавства) та недотримання ієрархії нормативно-правових актів у системі конституційного законодавства [1, с. 25].

Здається, що у відношенні до конституційного законодавства така характеристика, як системність, охоплює з одного боку цілісність, а з іншого – горизонтальну (галузеву) та ієрархічну структуру.

Н. Пархоменко цілісність (щоправда стосовно системи джерел права) розглядає як неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей утво-

рюючих її елементів [2, с. 616]. Водночас конституційне законодавство являє собою складноорганізовану систему, і забезпечення її внутрішньої узгодженості напряму залежить від чітко визначених правил співвідношення між її складовими.

В Україні на сьогодні відсутній закон, який би визначав ієрархію нормативно-правових актів (хоча пропозиції про необхідність його прийняття мали місце і навіть знайшли своє відтворення у вигляді відповідних законопроектів, яким допоки не судилося бути ухваленими парламентом). Тому нормативна регламентація вертикальної побудови системи законодавства є фрагментарною і розрізненою. На допомогу у з'ясуванні ієрархії нормативно-правових актів може прийти аналіз положень Конституції України, низка правових позицій Конституційного Суду України та лист Міністерства юстиції України від 30.01.2009 р. № Н-35267-18 «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами» [8].

Частина друга статті 8 Основного Закону визначає, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Тобто найвищу сходинку в системі конституційного законодавства займає саме Конституція України.

Виходячи зі змісту іншого конституційного положення (а саме статті 9), міжнародні договори, що є частиною національного законодавства, за ієрархією розташовуються нижче Конституції, при цьому вони не прирівнюються за юридичною силою до законів чи інших нормативних актів [1, с. 51].

Щодо закону України, то однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади. Пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України закріплено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп (щодо повноважності Верховної Ради України) визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони [9].

Згідно із позицією Міністерства юстиції України, висловленою у Листі № Н-35267-18, ще однією ознакою, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є критерій регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Статтею 92 Конституції України визначено коло питань (суспільних відносин), які можуть бути врегульовані виключно законами України.

Вища юридична сила закону полягає також у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі законів та за своїм змістом не повинні

суперечити їм. Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України.

Відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Згідно з частиною третьою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Таким чином, можна розташувати нормативно-правові акти в наступній послідовності за їх юридичною силою:

Конституція України;

чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

закони (кодекси) України, у тому числі прийняті безпосередньо народом України на всеукраїнському референдумі;

укази Президента України та постанови Верховної Ради України, що видаються на основі та на виконання Конституції і законів України;

постанови Кабінету Міністрів України, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Ця схема, хоча і ґрунтується на конституційних приписах і тому очевидно є вірною з точки зору порядку розташування нормативно-правових актів, але має суттєву ваду – залишає поза увагою цілу низку нормативно-правових актів інших органів влади, зокрема, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад тощо. Спроба нормативно висвітлити дані питання робилася у проектах закону «Про нормативно-правові акти» (що вносилися С. Міщенком, Ю. Мірошниченком, К. Ляпіною, О. Лавриновичем), але жодний з них так і не став законом.

Зокрема, у проекті Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409 від 01.12.2010 р. вперше визначаються види нормативно-правових актів, їх система та ієрархія, встановлюються порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроєктувальної техніки, а також визначаються способи вирішення колізій нормативно-правових актів [10].

Проте недоліком цього законопроекту є відсутність у ньому нормативної дефініції законодавства України на відміну від іншого проекту Закону № 1343-1 від 21.01.2008 р., у статті 1 якого встановлено: «законодавство України – утворена на ієрархічній основі система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України» [11]. Натомість, надаючи у статті 1 визначення терміну «юридична сила», автори законопроекту № 7409 тлумачать його наступним чином: «властивість нормативно-правових актів, що визначає їх взаємну ієрар-

хічну підпорядкованість та співвідношення обов'язковості між ними *в системі законодавства*». Таке формулювання демонструє, що розробники віддали перевагу широкому розумінню законодавства.

Ієрархія також визначена у законопроектах і здається прийнятною. Так, наприклад, абсолютно справедливою є вказівка на пріоритет рішень місцевих референдумів порівняно із рішеннями місцевих рад, які, у свою чергу, займають вищу сходинку, ніж акти їх виконавчих органів або відповідно розпорядження сільського, селищного, міського голови або голови районної у місті, районної, обласної ради (стаття 7 проекту Закону № 1343).

Питання щодо ієрархічної побудови системи конституційного законодавства потребує окремого дослідження. Але очевидним є те, що у будь-якому разі наша правова система потребує на відповідний закон, який має сприяти підвищенню якості нормотворчої роботи, уніфікувати порядок прийняття нормативно-правових актів, встановить єдині підходи до видів, форм та ієрархії нормативно-правових актів, законодавчо закріпить умови вирішення юридичних колізій, наявних в правовій системі, що в цілому покращить рівень підготовки нормативно-правових актів. Конституція України як ядро сучасного конституціоналізму потребує на якісне конституційне законодавство, яке забезпечуватиме водночас стабільність конституційних норм і динамічність конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин.

*Підбиваючи підсумки, можна запропонувати визначення конституційного законодавства як основи системи сучасного українського конституціоналізму, що охоплює систему взаємопов'язаних чинних нормативно-правових актів та міжнародних договорів України, очолювану Конституцією України. Ця дефініція відображає низку важливих характеристик досліджуваного поняття – цілісність, системність та ієрархічну структуру, найвищу сходинку в якій займає Конституція України. Водночас розташування і підпорядкованість інших елементів системи конституційного законодавства потребує на доктринальне доопрацювання та законодавчу фіксацію.*

---

1. *Проблеми сучасної конституціоналістики*: навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, В. М. Шаповал, А. А. Єзеров та ін.; за ред. А. Р. Крусян. – Одеса: Фенікс, 2015. – Вип. 3: Сучасний український конституціоналізм. – 526 с.

2. *Правова доктрина України*: у 5 т. – Х.: Право, 2013. – Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін.; за заг. ред. О. В. Петришина. – 976 с.

3. *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины. – Основной Закон государства и общества / Ю. Н. Тодыка. – Х.: Факт, 2001. – 382 с.

4. *Основы теории права и государства в вопросах и ответах: учеб. пособие* / А. С. Васильев, В. В. Иванов, А. И. Миколаенко и др. – Х.: Одиссей, 2003. – 360 с.

5. *Рішення Конституційного Суду України* від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.

6. *Конституція України*: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. *Мельник В. П.* Поняття та ознаки законодавства: проблеми, підходи, напрями вирішення / В. П. Мельник // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 50–54.

8. *Лист Міністерства юстиції України* від 30.01.2009 р. № Н-35267-18 «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>

9. *Рішення Конституційного Суду України* від 17 жовтня 2002 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст.ст. 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (справа щодо повноважності Верховної Ради України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 5. – Ст. 11.

10. *Проект Закону «Про нормативно-правові акти»* № 7409 від 01.12.2010 р. (ініціатор законопроекту Мірошніченко Юрій Романович) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123)

11. *Проект Закону «Про нормативно-правові акти»* № 1343-1 від 21.01.2008 р. (ініціатор законопроекту Лавринович Олександр Володимирович) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1343-1&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1343-1&skl=7)

*Стаття надійшла до редакції 11.04.2016 р.*