

Трибуна молодого вченого

УДК 340.13

Н. В. Попович, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Конституційний закон як різновид закону

У статті розглянуто та проаналізовано основні ознаки закону як нормативно-правового акта, визначено поняття особливої процедури, виокремлено основні підходи щодо класифікації законів за критерієм юридичної сили. Наведено ряд найбільш поширених визначень «конституційного закону».

Ключові слова: закон, особлива процедура, юридична сила, конституційний закон, органічний закон.

Найважливіше місце в масиві законодавства країн романо-германської правової сім'ї займають закони. Закон виступає головним засобом забезпечення загальносуспільних інтересів та регулювання найважливіших суспільних відносин. Сучасна система джерел права України значною мірою розвивається під впливом європейських правових цінностей та стандартів, які формуються, насамперед, у межах континентального права. Сучасне поняття закону має два значення: широке, що є синонімом поняття права, і вузьке, яке служить позначенню правового акта, прийнятого парламентом і промудрого главою держави.

У юридичній літературі, як правило, виокремлюють такі ознаки закону: 1) прийняття його органом законодавчої влади чи народом; 2) особлива процедура прийняття; 3) регулювання найважливіших суспільних відносин; 4) наявність вищої юридичної сили. Таким чином, закон розглядають як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що приймається відповідно до особливої процедури парламентом або безпосередньо народом і регулює найважливіші суспільні відносини [20, с. 197].

У правових системах континентального права (зокрема, в Україні) закон приймається парламентом, який визнається єдиним органом законодавчої влади, або ж народом (референдумом). При цьому підкреслюється, що закони, прийняті на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади, а також приймаються і оприлюднюються в іншому порядку, ніж закони України, прийняті парламентом [18], а змінити або скасувати їх можна лише шляхом проведення повторного референдуму¹.

У науковій літературі та законотворчій практиці поряд із терміном «процедура» інколи застосовують термін «порядок» (особливий, встановлений), у багатьох випадках їх зміст рівнозначний. Але між ними вбачають і відмінність, яка полягає в тому, що термін має відповідати змісту, як приклад можна навести особливий порядок перетинання державного кордону, а стосовно закону — ускладнена, багатостадійна, складна за змістом та багатогранна за конкретними проявами і складовими елементами структури процедура, чітко регламентована законодавством України.

Закони приймаються, доповнюються, змінюються в порядку особливої процедури, яка є специфічною та більш складною, ніж правотворча процедура в цілому. Так, процес прийняття закону² (розглянемо законодавчий процес стосовно законів, які

¹ Юридична природа правових актів всеукраїнського референдуму визначена в рішеннях Конституційного Суду України № 6-рп від 5 жовтня 2005 р., № 6-рп від 16 квітня 2008 р. та знайшла подальше закріплення в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р.

² В Україні розрізняють: 1) законодавчий процес стосовно актів, які приймаються всеукраїнським референдумом (регламентується Конституцією та

приймає Верховна Рада), як правило, передбачений спеціальним законом (регламентом) і складається із послідовних стадій: 1) передпроектна стадія (законодавча пропозиція); 2) проектна стадія; 3) стадія внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради (законодавча ініціатива); 4) стадія розгляду законопроекту. Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань: а) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; б) друге читання – постановити обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; в) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому (ст. 102) [14]; 5) стадія ухвалення законопроекту; 6) засвідчувальна стадія; 7) інформаційна стадія [4, с. 5–6]. Прийнятий законодавчим органом за такою процедурою юридичний акт є законом у формальному сенсі.

Законом у матеріальному сенсі, на відміну від попереднього, є будь-який юридичний акт, незалежно від процедури його прийняття, який за своєю значущістю і колом регульованих відносин має таке саме важливе значення, як і закон у формальному сенсі. Законом у матеріальному сенсі є нормативно-правові акти глави держави, уряду, міністерств тощо [24, с. 153]. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. термін «законодавство» слід розуміти як такий, що 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 і постанови

Законом України «Про всеукраїнський референдум»); 2) законодавчий процес стосовно законів, які приймає Верховна Рада України. Такий законодавчий процес регулюється Конституцією України, Бюджетним кодексом, розділами IV–V Регламенту Верховної Ради, Положенням про порядок роботи у Верховній Раді із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. № 428, зі змінами від 1 червня 2010 р.; Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, зі змінами від 24 жовтня 2014 р.

Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України [17].

Характерною ознакою закону є специфіка предмета правового регулювання – найважливіші суспільні відносини. Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються (права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов та ін.) або встановлюються (Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; порядок використання і захисту державних символів та ін.) виключно законами [8]. Необхідно зауважити, що цей перелік не є вичерпним. Законами України можуть регулюватися також інші питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування [16].

Важливою ознакою закону є наявність у нього вищої юридичної сили. Як відомо, юридична сила закону – це специфічна властивість, яка характеризує його співвідношення з іншими нормативно-правовими актами в залежності від ступеня формальної обов'язковості юридичних норм, що в них вміщено, та визначається місцем відповідного органу в апараті держави [15, с. 110–111]. Водночас слід зауважити, що й досі ані рішеннями, ані законом не встановлено співвідношення юридичної сили законів України, прийнятих (затверджених) на всеукраїнському референдумі та Верховною Радою України, а також предметну

компетенцію перших із них, що у подальшому може призвести до нормативно-правових колізій [24, с. 134]. Зокрема, згідно з Конституцією України предметом референдуму є питання про зміну території України та остаточне схвалення, затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Також у ст. 74 Основного Закону України зазначається про недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії [8].

Для характеристики законів важливого значення набувають питання їх класифікації. Незважаючи на те, що проблема класифікації законів не є новою для юридичної науки, вона не знайшла однозначного, загально визнаного вирішення, а окремі підходи залишаються предметом наукової дискусії. Більшість авторів у теорії держави і права як основну класифікацію законів наводять поділ законів на конституційні та звичайні (поточні), у теорії конституційного права України розрізняють три основні групи законів як своєрідні підсистеми: конституційні, органічні та звичайні закони [22, с. 134]. Іноді застосовують і такі терміни, як «ординарні», «номінальні», «названі» [21, с. 45]. У першому випадку для позначення звичайних («ординарні») та органічних («номінальні», «названі») законів. У другому – як самостійні різновиди конституційних законів (органічні, номінальні, ординарні).

Однак при цьому критерії для класифікації зазначають різні: статус суб'єктів законотворчості, предмет регулювання, значення і місце в системі законодавства, ступінь значущості для життя суспільства, юридична сила. Останній критерій є системоутворюючим, оскільки дозволяє забезпечити ієрархічні зв'язки як між самими законами, так і між законами та іншими джерелами права. Критерій юридичної сили законів при проведенні їх класифікації застосовують С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, О. В. Васильченко, О. Б. Венгеров, Л. М. Ентін, М. С. Кельман, В. М. Кириченко, О. М. Куракін, В. В. Лазарев, Е. О. Лук'янова, Л. А. Луць, О. Г. Мурашин, І. М. Овчаренко, В. В. Оксамит-

ний, Н. М. Пархоменко, О. Ф. Скакун, Ю. А. Тихомиров, О. Ф. Фрицький, В. Н. Хропанюк та ін.

Так, ще у підручнику «Теорія держави та права» 1940 р. за ступенем «своєї» сили автори поділяли закони на основні, або конституційні, та звичайні. Основні, або конституційні, закони встановлювали принципи організації держави, суспільний та державний устрій країни. До конституційних законів відносили не тільки Конституцію і закони, які призначені для внесення до неї змін та доповнень, але і конституційні закони, що діють одночасно з Конституцією як самостійні акти [3]. Таку саму позицію щодо поділу законів за юридичною силою висловлюють і сучасні дослідники В. К. Бабаєв, В. В. Лазарев та В. Н. Хропанюк, М. С. Кельман та О. Г. Мурашин, які називають конституційні закони, що закріплюють засади суспільного і державного ладу та є юридичною базою поточного законодавства (Конституція; закони, що вносять зміни до Конституції, доповнюють або конкретизують положення Основного Закону) та поточні закони [5, с. 233]. С. С. Алексєєв за юридичною силою також виділяє: 1) конституції, конституційні (органічні) та 2) звичайні закони [2, с. 451–452]. Зокрема, він зазначав, що у відповідності до конституції можуть видаватися конституційні (органічні) закони, які теж присвячені правовим основам держави, державного ладу. На думку С. С. Алексєєва, конституційні й органічні закони – це синоніми і не потрібно їх розмежовувати [1, с. 83].

На відміну від попереднього підходу Ю. А. Тихомиров, а пізніше О. Б. Венгеров, Л. М. Ентін, І. М. Овчаренко поділяють всю систему законів держави на три підсистеми: конституція; конституційні (органічні) закони; звичайні закони. В. В. Оксамитний також ставить органічні та конституційні закони на одному рівні і визначає конституційні (органічні) закони як акти, які вносять зміни до Конституції або переглядають її текст, або «списочні» акти, тобто прийняті у відповідності до переліку, закріпленого в нормах Конституції. У будь-якому випадку до таких законів віднесені акти особливої значущості, прийняття яких передбачено Конституцією задля розвитку її положень [11, с. 359].

Інша група науковців виокремлює органічні закони не просто як один із різновидів або синонімів конституційних законів, а як самостійний особливий вид законів. Так, В. В. Копейчиков, Л. А. Луць, В. М. Кириченко, О. М. Куракін, М. В. Кравчук, А. Ю. Олійник, П. П. Шляхтун за цією ознакою закону називають конституцію, конституційні закони, органічні закони, звичайні закони [24, с. 153].

У сучасній вітчизняній юридичній літературі термін «конституційний закон» набув значного поширення, хоч однозначного єдиного підходу щодо тлумачення та визначення досі немає. Так, починаючи з кінця XVIII – початку XIX ст. його використовували як синонім термінів «конституція» і «основний закон». Сьогодні конституційними законами визначають різні акти, за предметом регулювання пов'язані з конституцією [23, с. 15]. Як приклад, законодавчий акт, що походить від Конституції, має на меті конкретизацію названих конституційних положень шляхом регулювання найважливіших суспільних відносин або внесення до неї (Конституції) змін, приймається із дотриманням особливої ускладненої процедури кваліфікованою більшістю голосів та має стосовно інших нормативних актів, крім Конституції, вищу юридичну силу [10, с. 12].

А. С. Піголкін визначає конституційні закони як закони, прийняття яких передбачене самою Конституцією, а також названі у ній як конституційні [19, с. 412]. А. Д. Машков розглядає конституційні закони як закони, які: 1) вносять зміни та доповнення до Конституції, або 2) прийняття яких передбачено самою Конституцією з метою забезпечення реалізації її положень [9, с. 226]. У цілому подібні підходи до розуміння поняття конституційного закону знаходимо також у працях М. І. Абдулаєва, В. Н. Протасова, Ю. А. Ведернікова та А. В. Папірної, В. Ф. Погорілкі, В. Л. Федоренка та інших вчених.

Конституційні закони – це органічно поєднані з Основним Законом нормативні акти, які приймаються в порядку, передбаченому розд. XIII Конституції України, або якими вносяться зміни до Конституції. З точки зору О. М. Кириченка, основна ознака конституційних законів полягає у тому, що вони вносять

зміни та доповнення до Конституції України і не можна визначати конституційні закони як такі, що конкретизують положення Основного Закону, оскільки це є функцією інших законів (органічних) [7, с. 97]. Тільки закони, що вносять до неї зміни, визначаються як конституційні закони.

На противагу висловленій позиції, В. М. Кириченко та О. М. Куракін під конституційними законами розуміють закони, які вносять зміни чи доповнення до тексту Конституції або необхідність видання яких передбачено самою Конституцією. І підкреслюють, що, як правило, ці закони конкретизують окремі положення Конституції або містять посилання на Конституцію та мають складнішу, ніж звичайні закони, процедуру ухвалення. Процедура прийняття таких законів спеціально передбачена Конституцією у розд. XIII «Внесення змін до Конституції України» [6, с. 119], а органічні закони розглядають як закони, на необхідність існування яких прямо вказує Конституція [6, с. 120]. З точки зору О. Ф. Фрицького, можна вести мову лише про закони, за допомогою яких формуються пропозиції щодо змін і доповнень до Конституції України, які, до речі, може прийняти або не прийняти парламент. Тобто мета так званих конституційних законів – лише сформулювати певні пропозиції щодо змін відповідних статей або розділів Конституції [21, с. 45–46].

В Україні проблему класифікації законів можна розглядати лише на доктринальному рівні, оскільки у чинній Конституції України передбачено лише три види законів: 1) звичайні закони (відповідно до ст. 92, які приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України); 2) закони про внесення змін до Конституції України (розд. XIII Конституції України); 3) закони, що містять опис державних символів України та порядок їх використання (відповідно до ст. 20 Конституції України, приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України) [8]. Отже, термін «конституційні закони» вживається лише на теоретичному рівні, у Конституції України чітко не зазначений блок суспільних відносин, який регулюється конституційним законом.

Однак були спроби законодавчого застосування згаданого вище терміна. Зокрема, у 1994 р. Президентом України було внесено до Верховної Ради України проект Закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні. І саме до цього законопроекту було застосовано визначення конституційного закону. 28 грудня 1994 р. Верховною Радою України було прийнято Постанову № 332/94-ВР «Про проект конституційного Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» [13], відповідно до якої проект конституційного закону був схвалений у першому читанні.

Зокрема таке визначення використовувалося в проекті Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» народного депутата України В. Стретовича. Проте у пропозиціях Президента України В. Ющенка до цього Закону (який спочатку був прийнятий, але потім скасований) вказувалося, що Конституція України взагалі не застосовує термін «конституційний закон». Натомість використовується термін «закон про внесення змін до Конституції України». Після набрання ним чинності такий закон стає невід'ємною частиною Конституції [12].

Натомість у світовій правовій практиці під «конституційними законами» можуть розумітися не лише закони, якими вносяться правки чи доповнення до Конституції, але й закони, на які посилається Конституція або необхідність яких прямо передбачена чинною Конституцією. Ці закони конкретизують окремі положення Конституції, приймаються органами законодавчої влади чи референдумом в особливому порядку. Так, у різних країнах світу функціональне призначення конституційних законів різне: введення в дію Конституції (Македонія, Словенія, Хорватія); внесення змін до Конституції (Італія, Молдова, Португалія, Румунія, Чехія); імплементація міжнародних договорів (Словаччина); регулювання окремих питань, передбачених Конституцією (Хорватія) і т. п. Це означає, що конституційні закони не вичерпуються «реформуючими законами», тобто такими, якими вносяться зміни і доповнення до Конституції.

Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Государство и право [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.
2. Алексеев, С. С. Общая теория государства и права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
3. Голунский, С. А. Теория государства и права [Текст] / С. А. Голунский, М. С. Строгович. – М. : Госюриздат, 1940. – 417 с.
4. Довідник парламентаря 01. Основні аспекти законотворчого процесу [Текст] / В. П. Крижанівський, Л. О. Нечипоренко, Е. Р. Рахімулов, С. Г. Чередніченко. – К. : [ФОП Москаленко О. М.], 2014. – 78 с.
5. Кельман, М. С. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
6. Кириченко, В. М. Теорія держави і права: модульний курс [Текст] : навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К. : Центр учб. л-ри, 2010. – 264 с.
7. Кириченко, О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України [Текст] / О. Кириченко // Вісн. Акад. управління МВС. – 2009. – № 3. – С. 93–103.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
9. Машков, А. Д. Теорія держави і права [Текст] : підручник / А. Д. Машков. – К. : ВД «Дакор», 2015. – 492 с.
10. Овчаренко, І. М. Закон у системі джерел (форм) права та їх класифікація [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. М. Овчаренко ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.
11. Оксамытний, В. В. Теория государства и права [Текст] : [учеб. для студентов высш. учеб. заведений] / В. В. Оксамытний. – М. : Изд-во «ИМПЭ-ПАБЛИШ», 2004. – 563 с.
12. Павленко, І. Доцільність та перспективи впровадження в Україні «органічного законодавства» [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / І. Павленко. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/23.htm>.
13. Про проект конституційного Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 28.12.1994 № 332/94-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/332/94-vr>.
14. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

15. Рабінович, М. П. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посіб. / М. П. Рабінович. – Вид. 9-те, зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
16. Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 № 2-рп/99 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9324>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8835>.
18. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9954>.
19. Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – М. : Высш. образование, 2008. – 613 с.
20. Теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
21. Фрицький, О. Ф. Конституційне право України [Текст] : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
22. Цоклан, В. І. Система сучасних джерел конституційного права України [Текст] : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К., 2009. – 400 с.
23. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
24. Шляхтун, П. П. Конституційне право: словник термінів [Текст] / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.

Н. В. Попович

Конституционный закон как разновидность закона

В статье рассмотрены и проанализированы основные признаки закона как нормативно-правового акта, определено понятие особой процедуры, названы основные подходы классификации законов по критерию юридической силы. Приведены определения понятия «конституционного закона».

Ключевые слова: закон, особая процедура, юридическая сила, конституционный закон, органический закон.

N. V. Popovych

Constitutional law as a kind of law

The main features of the law as a statutory and regulatory act have been covered and analyzed, the concept of a special procedure has been defined, main approaches to classification of laws by criteria of their validity have been singled out in the article. Some of the most common definitions of «constitutional law» have been touched upon.

Laws occupy the most important place in the array of legislation of the Romano-Germanic legal family. The law is the main tool for providing general public interests and control of the most significant public relations. The current system of sources of law in Ukraine is largely developed under the influence of European values and legal standards, which are formed primarily within the civil law.

It has been emphasized that the laws are passed, modified and amended under a special procedure that is specific and more complex than the law-making process in general.

However, it should be noted that neither decisions not the Law have established a correlation of validity of laws of Ukraine adopted (approved) at a national referendum, and the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as substantive competence of the former that may lead to regulatory collisions in the future.

Most authors in the theory of a state and law mention separation of laws in a basic classification of laws as for their validity on constitutional ones that enshrine fundamental principles of social and political system and are a legal base of the current legislation (Constitution, laws amending the Constitution, supplementing or specifying position of the Basic Law) and current laws.

It has been emphasized that the term «constitutional laws» is used only on a theoretical level, the Constitution of Ukraine does not clearly define a unit of social relations governed by the constitutional law.

Instead, in the global legal practice «constitutional laws» can be understood not only as the laws that amend or supplement the Constitution but also as the laws the Constitution refers to or necessity of which is directly provided by the current Constitution. These laws specify certain provisions of the Constitution, are adopted by the legislature or a referendum in a specific order. Thus, functional use of constitutional laws differs worldwide: the introduction of the constitution; amending; implementation of international agreements; regulation of certain matters provided by the constitution, etc. This means that constitutional laws are not limited to «reforming laws», that is, by which amendments to the constitution are made.

Keywords: law, a special procedure, validity, constitutional law, organic law.