

УДК 340.13. (447)

Наталія Попович,*аспірант Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАКОНІВ

У статті виокремлено та розглянуто основні підходи щодо класифікації конституційних законів, проаналізовано такі їх різновиди: органічні конституційні закони, номінальні конституційні закони, ординарні конституційні закони; «названі» (органічні) та реформуючі конституційні закони. Акцентовано увагу на їх особливостях зокрема й конституційних законів у цілому.

Ключові слова: конституційний закон, органічний, номінальний, ординарний, реформуючий, референсний.

Постановка проблеми. Система законодавства Європейських країн і України, зокрема, передбачає різний рівень співвідношення їхньої юридичної сили. Найвищими серед них вважаються конституційні, базові, основні, фундаментальні, органічні закони.

Розробка питання змісту, особливостей та видів конституційних законів є актуальною в контексті пошуку оптимальної моделі структури законодавства України. Крім того, реформування Конституції України зумовлює особливий інтерес дослідників до цієї проблеми. Разом із тим слід відзначити, що в теорії права вона є мало дослідженою.

Метою статті є з'ясування стану наукової розробленості питань класифікації конституційних законів через розкриття різновидів останніх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні за умов відсутності конституційно закріпленої класифікації законів визначення правового статусу конституційних законів є проблематичним. Конституція України не запроваджує жодної градації законів за їх юридичною силою, як це намагаються зробити деякі вчені. Більшість вітчизняних учених висловлює думку про необхідність існування у правовій системі України законів, які б мали різну юридичну силу. Однак їхні позиції щодо статусу цих законів є різними [1, с. 19]. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах Ю. Г. Барабаша, Г. І. Дудки, О. В. Зайчука, В. П. Колісника, А. Р. Крусян, І. М. Овчаренка, Н. М. Оніщенко, В. І. Орленка, О. Ф. Скакун, Л. П. Юзькова.

Виклад основного матеріалу. У 1991 р. Л. П. Юзьков пропонує класифікувати конституційні закони на: органічні, номінальні і ординарні конституційні закони. Органічними конституційними законами називає закони про внесення змін до конституції. Зазначе-

ні закони приймаються в такому ж порядку, як і конституції. Їх нормативні положення безпосередньо вносяться до Конституції, стають органічними (невід'ємними) частинами її єдиного тексту.

Таке найменування дає можливість навіть за формальною ознакою відрізнити ці закони від інших конституційних законів, не кажучи вже про зміст. А зміст органічних конституційних законів виявляється в тому, що за їх допомогою вносяться конкретні зміни і доповнення (а в майбутньому, можливо, робитимуться і поправки) до чинної Конституції.

До органічних конституційних законів дослідник відносить закони, які визначають порядок набрання чинності Конституцією, закони про внесення змін і доповнень до неї. Положення цих законів до основного тексту Конституції не включаються. Проте вони становлять первісну правову основу дії, реалізації Конституції.

Окремим видом конституційних законів є номінальні конституційні закони. Їх перелік і конкретне офіційне найменування передбачені конституціями. Ці закони є свого роду продовженням Конституції. Але їх положення до тексту Конституції не включаються. Вони (номінальні конституційні закони) є здебільшого статусними актами. І зрозуміло, що їх головне призначення – конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Визначаючи таким чином функціональну роль номінальних конституційних законів, учений зауважує, що «доцільно разом з тим визнати незаперечним той факт, що у правовій державі й усі інші закони, які не входять до ряду конституційних, у кінцевому підсумку конкретизують і деталізують Конституцію, визначають юридичний механізм реалізації її букви і духу».

Сказане, однак, не означає, що номінальні конституційні закони не мають специфіки.

Остання полягає в тому, що вони конкретизують і деталізують Конституцію стосовно тих принципово важливих положень, які визначаються самим Основним Законом. Ці положення чинних конституцій торкаються в основному інституту громадянства, статусу депутатів, організації і діяльності найвищих державних органів.

У майбутньому, очевидно, слід було б розширити перелік номінальних конституційних законів, включивши до нього закони про власність, землю, територіальну організацію, вибори, політичні партії, самоврядування, правовий режим надзвичайного стану. Немає сумніву в тому, що ці закони регламентують ті суспільні відносини, які відіграють визначальну роль у функціонуванні правової держави [2, с. 13].

Конституція не може бути індеферентною до них. Вона повинна передбачати механізм, який виключав би будь-які відхилення від конституційних засад їх регулювання. З урахуванням цього, на мій погляд, у Конституції варто було би передбачити норму про те, що номінальні конституційні закони приймаються, змінюються і доповнюються в такому ж порядку, що й Основний Закон. Вони мають бути офіційними додатками до тексту чинної Конституції.

У чинних конституціях є чимало норм, які посилаються на закони без визначення конкретної назви останніх, на основі чого Л. П. Юзьков робить висновок, що закони, які приймаються (повинні прийматися) на виконання відповідних норм Конституції, є також конституційними, і умовно називає їх ординарними конституційними законами.

Останні за формальними ознаками (скажімо, за порядком прийняття) нічим не відрізняються від звичайних законів. Все ж їх конституційний статус встановлено самою Конституцією. А це означає, що вони регулюють ті суспільні відносини, які з позиції Основного Закону потребують особливої уваги. У практичному вираженні суть справи зводиться до того, що передбачене Конституцією певне коло суспільних відносин, чітко визначених питань повинне регламентуватися лише законом в буквальному розумінні цього слова. Підзаконне регулювання тут не допускається і навіть виключається [2, с. 14].

Такий підхід знайшов відображення у підручнику з конституційного права України 2011 р. Конституційні закони – це особливі нормативно-правові акти в системі українського законодавства, що за своїм політико-правовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою посідають особливе місце після Конституції України, органічно розвивають і доповнюють її.

Серед конституційних законів виділяють органічні, номінальні й ординарні.

Органічні закони – це закони, за допомогою яких вносяться зміни та доповнення до чинної Конституції України. Вони як організаційна (невід’ємна) частина вносяться до тексту Основного Закону. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради України Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських селищних, міських голів» від 11 лютого 2011 р. чи додаються у формі поправок (Конституція США має 27 поправок). Процедура їх прийняття та зміни майже нічим не відрізняються від порядку прийняття власне конституції.

Номінальні закони – закони, перелік і назва яких передбачені конституцією, є своєрідним її продовженням, але їх положення до тексту Основного Закону не долучаються. Звичайно, це статутні акти, основним призначенням яких є конкретизація та деталізація певних конституційних норм («Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. та ін.).

Ординарні закони – закони, на які є лише посилання в Конституції України без зазначення їх назви («Голова Верховного Суду України обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом» – ст. 128 Конституції України) [3, с. 156].

Згодом, у своїй праці «Верховенство Конституції і конституційність законів», 1993 р. професор Л. П. Юзьков пропонує поділяти конституційні закони, виходячи зі змісту останніх, на органічні й номінальні. За допомогою перших (органічних) конституційних законів вносяться зміни, доповнення (а в майбутньому, можливо, робитимуться поправки) до чинної Конституції. Вони включаються як органічна (невід’ємна) частина до самого тексту Основного Закону. Порядок їх прийняття нічим не відрізняється від порядку прийняття Конституції.

Номінальними є ті конституційні закони, перелік і офіційне найменування яких передбачене Конституцією. Ці закони є продовженням Конституції. Але їх положення до тексту Конституції не включаються. Вони (номінальні конституційні закони) є здебільшого статусними актами. І зрозуміло, що їх головне призначення – конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Порядок прийняття, зміни номінальних конституційних законів і набрання ними чинності ускладнений по відношенню до порядку прийняття, зміни ординарних (звичайних)

законів і набрання ними чинності, але спрощений по відношенню до порядку прийняття органічних конституційних законів і набрання ними чинності.

Суть верховенства конституційних законів (і насамперед органічних конституційних законів) у принципі збігається [4, с. 19] із тлумаченням верховенства Конституції. Але є тут і певна специфіка: рівень верховенства конституційних законів нижчий від верховенства Конституції. Він (рівень верховенства) конституційних законів визначається верховенством Конституції.

Такий висновок має не лише загально-теоретичний, але й безпосередній практичний зміст. Він дозволяє ставити питання про доцільність конституційної юрисдикції в Українській правовій державі. Йдеться про те, щоб надати право Конституційному Суду за власною ініціативою порушувати і вирішувати справи про відповідність (невідповідність) букві і духу Конституції усіх видів конституційних законів. При цьому можливий варіант, коли Конституційний Суд міг би робити відповідні висновки до прийняття конституційного закону. Принаймні такий порядок варто було б передбачити стосовно органічних законів [4, с. 20].

І хоча його концептуальні напрацювання не були враховані у практиці конституційної нормотворчості, це не виключає подальшого закріплення на теоретичному науковому рівні.

О. Ф. Скакун називає два види конституційних законів, які відрізняються від вищерозглянутого хіба що за «найменуванням»:

1) «названі» (органічні) закони, тобто закони, необхідність прийняття яких прямо передбачено чинною конституцією (або на яку є посилання в тексті конституції).

Конституційні закони мають однопорядкову з конституцією сферу правового регулювання. Як правило, ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять відсилання до конституції (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність парламенту, президента, уряду, конституційного суду і т. д.). Вони діють разом із конституцією, оскільки їх прийняття органічно випливає з її змісту. Проте процедура їх прийняття відрізняється від процедури прийняття Конституції можливістю використання стосовно них права «вето» Президента [5, с. 461]. Проте у Конституції України 1996 р. чітко не зазначений блок суспільних відносин, що регулюється конституційним (органічним) законом. З аналізу Конституції України можна зробити висновок, що конституційними (органічними) законами слід регулювати прийняття Великого Державного Герба і Державного Гімну України, опис державних символів

(ст. 20), рішення про усунення Президента України в порядку імпичменту (ст. 111) і ряд інших [5, с. 462].

До цього виду законів І. М. Овчаренко пропонує відносити закони про правові акти («Закон про закони», «Закон про нормативні акти»), котрі містять перелік і нормативні характеристики законодавчих і підзаконних актів. І зауважує, що «їх юридична природа проявляється у тому, що вони встановлюють норми щодо видання законів і підзаконних актів, містять положення, котрі закріплюють в узагальненому вигляді їх основні види, порядок прийняття та відмінності. Тобто в них сформульовано типові/стандартні/класичні вимоги до уповноважених органів і осіб стосовно їх правотворчої діяльності, що забезпечує дотримання уніфікованої форми підготовки і видання нормативно-правового акта» [6].

Місце конституційних (органічних) законів у ієрархії нормативних актів – між конституцією і звичайними законами. Від їх наявності і дієвості залежить цілісність і стабільність правової системи [5, с. 462];

2) «реформуючі закони», тобто закони, якими вносяться зміни, доповнення до чинної конституції (див. Розділ XIII Конституції України). На відміну від «названих» (органічних) законів конституційні реформуючі закони після затвердження (прийняття) набувають вищої юридичної сили і стають складовою частиною конституції. На них, як і на Конституцію, не поширюється право «вето» Президента. Вони не діють самостійно поряд із Конституцією, а стають її змістом [5, с. 462].

Конституційні закони відрізняються від інших законів такими ознаками: а) юридичною силою; б) предметом регулювання – особлива сфера; в) порядком прийняття – особлива процедура. Як правило, конституційний закон приймається конституційною більшістю голосів (в Україні – 2/3). Процедура прийняття конституційного закону може мати спрощений, ускладнений або змішаний характер. В Україні конституційно (1996 р.) закріплена змішана процедура прийняття внесених змін у Конституцію [5, с. 462].

За спрощеною процедурою законопроекти про внесення змін до Конституції України, крім розділів I, III і XIII, можуть бути подані до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, попередньо схвалені більшістю конституційного складу Верховної Ради України, уважаються прийнятими, якщо на наступній черговій сесії парламенту за них проголосує не менш як дві третини депутатів конституційного складу Верховної Ради України.

За ускладненою процедурою законопроекти про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України приймаються парламентом не менш як двома третинами його конституційного складу й затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Закони, прийняті за результатами референдумів, іноді називають референдарними актами. Ці акти є за формальними ознаками вищими, ніж закони, прийняті парламентами, вони є так званими актами прямої демократії, тобто актами безпосереднього волевиявлення народу (згідно зі ст. 155 Конституції). Необхідно зауважити, що повторне подання законопроекта про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного і того ж питання можливе тільки до Верховної Ради України наступного скликання. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік із дня прийняття рішення щодо цього законопроекту [7].

Власне конституція і конституційні закони становлять юридичну конституцію країни (те, що повинно бути). Вона може як збігатися, так і розходитися з фактичною конституцією або конституцією в матеріальному змісті (те, що є) [5, с. 462].

Диференціація вищих законів держави на конституцію і конституційні закони передбачає їх спільність – виникнення в процесі конституцієдавства. Конституція і конституційні закони утворюють конституцієдавчу підсистему всієї правової системи [6, с. 13]. З огляду на це, І. М. Овчаренко виділяє такі види конституційних законів, як «закони, які вносять зміни та доповнення до Основного Закону («реформувальні»); закони, які названі в Конституції України і які органічно розвивають та конкретизують її суттєві положення («названі» або органічні)» [6, с. 12-13].

З точки зору А. Р. Крусян «немає ні теоретичних, ні практичних підстав подібного «змішування» конституційних і органічних законів, які в контексті конституціоналізму істотно відрізняються як за їх юридичною силою, так і щодо предмета регулювання, порядку прийняття і набрання юридичної чинності» [8, с. 311].

А. Р. Крусян, зауважує, що на підставі предмета правового регулювання можна виділити два види конституційних законів: 1) конституційні закони про внесення змін до Конституції України; 2) інші конституційні закони, що регулюють питання, перелік яких має бути закри-

плено в Конституції України і спеціальному законі [8, с. 317].

Інші автори перераховують, називають конституційні закони без термінологічного «найменування» поняття. О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, здійснюючи класифікацію законів за критерієм юридичної сили, вирізняють конституційні закони, що вносять зміни і доповнення до конституції та приймаються з питань, що передбачені та органічно пов'язані з нею (наприклад, Закон України «Про громадянство») [9, с. 345].

Щодо процедури застосування вето Президентом України щодо законів про внесення змін до Конституції України потрібно зазначити, що, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 106 в редакції Закону № 742-VII від 21.02.2014, Президент «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» [7].

Висновок.

Таким чином, наявність різних за предметом регулювання конституційних законів простежується під час порівняння не тільки вітчизняних і зарубіжних, але і законів у межах однієї країни.

Незважаючи на повну протилежність наведених понять, видів класифікації, кожен із них має певні підстави і знайшов подальше застосування.

Пропозиції визначити конституційними законами акти про внесення відповідних змін містить проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», запропонований (внесений до парламенту) Президентом України у березні 2009 р. Конституційним законом пропонується називати також акт про нову редакцію Конституції України [10, с. 119].

Про прийняття конституційного закону про введення в дію Конституції України йшлося в Концепції нової Конституції України, схваленій Верховною Радою України 19 червня 1991 р.

У ряді країн конституційними законами офіційно названі нормативно-правові акти, прийняття яких з питань, визначених у конституції, передбачено самою конституцією (Грузія, Італія, Казахстан, Киргизстан, Нікарагуа, Росія, Словаччина, Таджикистан і Чехія). Подібні пропозиції знайшли відображення в офіційних проектах Конституції України (в редакціях від 1 липня 1992 р., 27 травня 1993 р. і 26 жовтня 1993 р.), але у подальшому не були трансформовані у відповідні конституційні норми [10, с. 120].

Список використаних джерел:

1. Дутка Г. І., Грималюк П. О. Конституційні закони в системі законодавства України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1(16). С. 18-22.
2. Юзьков Л. П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики. Радянське право. 1991. № 5. С. 12–14.
3. Орленко В. І. Конституційне право України Навчальний посібник. Київ: ПАЛИВОДА А. В., 2011. 156 с.
4. Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів. Правова система України: теорія і практика: тези доп. і наук. повідомл. наук.-практ. конф. (Київ, 7-8 жовтня 1993 р.). Київ, 1993. С. 17-20.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е видання,

перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

6. Овчаренко І. М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 18 с.

7. Конституція України: станом на 5 жовт. 2017 р. Харків: Право, 2017. 76 с.

8. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

9. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

10. Шемшученко Ю. С., Пархоменко Н. М., Скрипнюк О. В., Ющик О. І. Джерела конституційного права України : монографія. Київ: Наукова думка, 2010. 709 с.

В статтє выделены и рассмотрены основные подходы к классификации конституционных законов, проанализированы такие их виды, как: органические конституционные законы, номинальные конституционные законы, ординарные конституционные законы, «названные» (органические) и реформирующие конституционные законы. Акцентировано внимание на их особенностях в частности и конституционных законов в целом.

Ключевые слова: конституционный закон, органический, номинальный, ординарный, реформирующий, референдарный.

The article points out and discusses the main approaches to the classification of constitutional laws, such types of them have been analyzed: organic constitutional laws, nominal constitutional laws, ordinary constitutional laws; «named» (organic) and reforming constitutional laws. Attention is drawn to their features, in particular, and to the constitutional laws as a whole.

Key words: constitutional law, organic, nominal, ordinary, reforming, referendum.