

#### IV. Проблеми галузевого нормотворення

DOI: 10.33498/Юшн-2021-12-159



#### Олександр Скрипнюк

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
заслужений юрист України,  
директор Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7052-3729>  
o.v.skrypniuk@gmail.com

#### Анжеліка Крусян

докторка юридичних наук, професорка,  
заслужена юристка України,  
провідна наукова співробітниця відділу  
конституційного права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6437-2864>  
370235@ukr.net



УДК 342(477)

### НОРМАТИВНА ОСНОВА СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ТА ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ

АНОТАЦІЯ. Проблематика дослідження нормативної основи сучасного українського конституціоналізму обумовлена двома основними факторами: роллю та значенням конституціоналізму як мети сучасних політико-правових перетворень, що відбуваються в Україні; практичною необхідністю конституційно-правового забезпечення реформаційних процесів у межах цих перетворень через модернізацію Конституції України й удосконалення чинного законодавства, що становлять нормативну основу конституціоналізму.

Метою статті є розкриття конституційно-правової доктрини та визначення особливостей практики створення нормативної основи сучасного українського конституціоналізму, система якого спрямована на обмеження (самообмеження) публічної влади на користь громадянського суспільства, прав та інтересів людини і громадянина для досягнення (визнання, забезпечення, захисту) конституційно-правової свободи людини.

Конституція як стрижень українського конституціоналізму за своєю сутністю та змістом має відповідати загальнолюдським цінностям, передовим політико-

© Олександр Скрипнюк, Анжеліка Крусян, 2021

правовим ідеям і принципам європейського конституціоналізму та, водночас, змінюватися (удосконалюватися) відповідно до тенденцій розвитку організованого суспільства. Сучасний український конституціоналізм має спиратися на послідовну, структуровану систему конституційного законодавства, яка характеризується оптимальним поєднанням стабільності й гнучкості, що є можливим лише при чіткому визначенні предмета регулювання з боку найважливішого нормативного акта у цій системі після Конституції – конституційного закону та запровадження виокремлення органічних і звичайних законів. Із зазначеного випливає необхідність виділення з усього масиву суспільних відносин вичерпного, закритого переліку питань (відносин), які підлягають регулюванню виключно конституційними й органічними законами. Під конституційними законами, що входять до системи конституційного законодавства, доцільно розуміти закони, що вносять зміни до Конституції України (конституційні закони про внесення змін до Основного Закону), а також закони, що регулюють найважливіші суспільні відносини, які складаються у процесі здійснення державної і публічно-самоврядної влади та її відносини з народом, населенням, громадянським суспільством та людиною (конституційні закони про забезпечення конституційного ладу України). Органічні ж закони доцільно ухвалювати з усіх інших питань, пов'язаних із конституційним устроєм держави і суспільства, за прямим посиланням у тексті Конституції України за існуючою законотворчою процедурою, при одночасному спрощенні процедури ухвалення звичайних законів із поточних питань.

Таким чином, враховуючи вітчизняні конституційно-правові реалії, існуючу практику законотворення науково обґрунтованим і практично доцільним, для створення ефективної нормативної основи сучасного українського конституціоналізму, є внесення змін до Конституції України відповідно до тенденцій конституційного розвитку української держави та суспільства; а також – удосконалення системи конституційного законодавства, зокрема через введення в законотворчу практику України класифікації законів на конституційні, органічні та звичайні.

Ключові слова: сучасний український конституціоналізм; Конституція України; конституційне законодавство; конституційні закони; органічні закони; звичайні закони.

Доктрина конституціоналізму належить до тих правових цінностей, які становлять основу теоретичної енергії конституційно-правової науки та вимір конституційності політико-правової практики. Утвердження конституціоналізму є метою конституційно-правових перетворень, що відбуваються в Україні, починаючи з проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. і тривають у сучасності.

Конституціоналізм як політико-правова система теорії, ідеології та практики формування конституційної держави та громадянського суспільства в Україні базується на нормативно-правовій основі, яку становлять Конституція<sup>1</sup> та конституційне законодавство. Ця нормативна основа, упродовж усього періоду становлення та розвитку сучасної України, перебуває у процесі перманентного реформування та модернізації.

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 15.12.2021).

Так, із моменту ухвалення Конституції України до її тексту було вісім разів внесено зміни. Водночас сучасний стан політико-правових реалій, інтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, а також продовження реформ у сфері судової влади, організації місцевої публічної влади, місцевого самоврядування тощо потребують подальших змін Основного Закону. Необхідним є і вдосконалення чинного законодавства, система якого є розгалуженою та неузгодженою і нестабільною. Нагальність вирішення цих проблем актуалізує дослідження нормативної основи сучасного українського конституціоналізму з метою доктринального пошуку практичних механізмів її удосконалення.

За останні роки юридична наука збагатилася достатньою кількістю ґрунтовних наукових досліджень з питань теорії та практики сучасного конституціоналізму, серед яких, зокрема, праці таких вітчизняних учених, як Ю. Барабаш, О. Бориславська, С. Головатий, Г. Дутка, М. Козюбра, В. Колісник, О. Марцеляк, М. Орзіх, В. Речицький, М. Савчин, І. Словська, П. Стецюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін. Водночас проблематика формування та удосконалення нормативно-правової основи сучасного українського конституціоналізму не втрачає своєї актуальності та потребує постійного дослідження через практично обумовлену необхідність його постійного оновлення, кореспондуючого конституційному розвитку держави та суспільства у контексті конституціоналізму.

Метою дослідження є розкриття конституційно-правової доктрини та визначення особливостей практики створення нормативної основи сучасного українського конституціоналізму, система якого спрямована на обмеження (самообмеження) публічної влади на користь громадянського суспільства, прав та інтересів людини і громадянина для досягнення (визнання, забезпечення, захисту) конституційно-правової свободи людини.

Конституційно-правова доктрина нормативної основи сучасного конституціоналізму базується на теорії конституції та конституційного законодавства. Конституція є тим політико-правовим явищем, здобутком правової культури людства, яке традиційно викликає гострий інтерес та постійно досліджується у різних аспектах та у контекстах як історії, так і сучасності. Досліджуючи конституцію як нормативну основу сучасного конституціоналізму, слід виходити з постулату, що конституція у науково-практичній парадигмі конституціоналізму має основоположне значення та відіграє фундаментальну роль, адже є нормативним носієм трьох ідеалів конституціоналізму – забезпечення конституційно-правової свободи людини, визнання верховенства права й утвердження конституційного демократизму на основі конституційного обмеження державної влади в інтересах громадянського суспільства, прав та свобод людини. Як слушно визначає О. Бориславська,

усі держави, які територіально охоплюються європейською моделлю конституціоналізму, мають писані конституції, <...> Приймались вони з метою встановлення конституційного правопорядку, у широкому розумінні поняття *конституційний*, тобто устрою, заснованого на ідеях свободи, рівності, прав людини, демократії<sup>2</sup>.

За своїм змістом Конституція, відповідно до змісту конституціоналізму, має містити норми, що регулюють суспільні відносини, які визначають конституційну організацію сучасного суспільства на основі права, демократії, утвердження засад людиноцентризму, що створює умови для формування і розвитку громадянського суспільства та демократичної, конституційно-правової держави. Конституція України загалом відповідає цим вимогам. Так, Основний Закон закріплює принципи народовладдя, верховенства права, пріоритету прав і свобод людини, ідеологічного, політичного й економічного плюралізму, поділу державної влади, визнання та гарантованості місцевого самоврядування; широкий спектр прав людини; тощо. Ці конституційні положення є тими юридичними засобами та механізмами, що використовуються з метою обмеження (самообмеження) публічної влади у контексті сучасного українського конституціоналізму.

При цьому Конституція повинна вдосконалюватися і змінюватися відповідно до розвитку конкретної держави та суспільства, що є об'єктивним, навіть природно необхідним явищем, яке властиве будь-якому суспільству та державі. Немає ідеальних конституцій, сам сенс функціонування системи конституціоналізму вимагає вдосконалення конституційно-правових норм.

В Україні важливим є здійснення модернізації Основного Закону в контексті еволюційного розвитку системи сучасного українського конституціоналізму. Зокрема, визначним напрямом цього розвитку є євроінтеграція України. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано Законом від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII)<sup>3</sup> однією із цілей асоціації є: 'сприяти поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах'. Такими спільними цінностями визначено 'повагу до демократич-

<sup>2</sup> О Бориславська, *Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз* (Право 2018) 170–1.

<sup>3</sup> Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

них принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод <...><sup>4</sup>.

Таким чином, у зв'язку з подальшими євроінтеграційними процесами в Україні, на підтвердження 'європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України' (преамбула Конституції України), актуалізувалася необхідність здійснення правових заходів зі зміцнення демократії, верховенства права, дотримання прав людини та фундаментальних свобод, з метою реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору<sup>5</sup>.

Таким чином, сучасний етап конституційного розвитку України, що спрямований на її утвердження як демократичної, правової держави та поступове входження до європейського правового простору, обумовлюють відповідні тенденції політико-правових перетворень (що кореспондують тенденціям розвитку сучасного українського конституціоналізму), серед яких можна виокремити основні, а саме: тенденцію гуманізації та підвищення людського виміру конституційно-правових реалій; тенденцію утвердження демократії та верховенства права, що є умовою розвитку України як демократичної, правової держави; тенденцію євроінтеграції; тенденцію децентралізації публічної влади.

З урахуванням цих тенденцій було активізовано реформаційні процеси, а саме: реформування системи судустрою України та конституційної юстиції (Закон України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)"<sup>6</sup>); проведення децентралізаційної реформи (зокрема, здійснення законопроектних робіт про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади<sup>7</sup>); проведення парламентської реформи з метою підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України<sup>8</sup> тощо. Втім, залишається невирішеним питання щодо децентралізації влади з метою розширення повноважень

<sup>4</sup> Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (н 3).

<sup>5</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. Ст. 50.

<sup>6</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

<sup>7</sup> Див., наприклад: Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13 грудня 2019 р. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)> (дата звернення: 15.12.2021); *Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій "Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус" Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади (2021)* <<http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>> (дата звернення: 15.12.2021).

<sup>8</sup> *Доповідь та Дорожня Карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: підготовлено Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (2015–2016)* <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>> (дата звернення: 15.12.2021).

місцевого самоврядування, а також удосконалення територіальної організації влади. Нагальним є подальше реформування системи судоустрою та інших органів судової влади, вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням державного суверенітету України в умовах сучасних політико-правових реалій тощо.

Все це потребує відповідного конституційного забезпечення, тобто певних обґрунтованих і виважених змін до Основного Закону. При цьому Конституція України має бути підґрунтям стабільності та, водночас, запорукою прогресивного розвитку держави та суспільства, тобто змінюватися відповідно до змін, які відбуваються у процесі політико-правових перетворень в Україні та, водночас, залишатися незмінною у своїй сутності, яка відповідає загальнолюдським цінностям, передовим ідеям і принципам конституціоналізму.

Конституція як невід'ємний атрибут моделі конституціоналізму в повному обсязі виконує свої функції за умови, якщо на її основі виникає і функціонує необхідне конституційне законодавство. Крім того, перманентне вдосконалення та розвиток конституції доцільні через вдосконалення та розвиток конституційного законодавства. Конституція тільки тоді буде безпрогальною, несуперечливою і сучасною (тобто відповідною суспільним відносинам, що постійно розвиваються), коли буде створено не один "ідеальний" документ – досконала конституція, що теоретично і практично неможливо, а коли буде створена струнка, науково обґрунтована, ієрархічна система конституційного законодавства. Не ставлячи за мету огляд та аналіз існуючих підходів щодо визначення поняття законодавства, для розкриття теми статті слід зазначити, що конституційне законодавство має певні особливості, які надають підстави визначити його як систему законів, що регулюють найбільш важливі суспільні відноси між суб'єктами конституційного права. Отже, конституційне законодавство – це структурована система, тому особливого значення набуває визначення змісту, внутрішньої структури, принципів побудови та функціонування цієї системи.

У сучасних умовах становлення українського конституціоналізму роль закону неухильно зростає. Масив цих найважливіших нормативних актів має стати не тільки правовим оплотом подальших конституційних перетворень, а й мати ідеологічний потенціал, щоб бути основою конституційної правосвідомості як важливої складової змісту сучасного конституціоналізму. Необхідним є формування уявлення про закони як про носіїв загальнолюдських правових цінностей, що відображають принципи сучасного конституціоналізму. Сила та авторитет закону в державі й суспільстві мають бути непохитними. Теоретичне пізнання, ідентифікація і класифікація законів мають не тільки академічне, а й прикладне, практичне значення.

Історично простежується, що зміцнення ролі й значення закону в системі нормативно-правових актів держави здійснюється паралельно зі зміцненням демократичних витоків в організації її державного і суспільного ладу. Ця тенденція підтверджується і сучасним розвитком української державності. Так, за роки незалежності в Україні було ухвалено понад 7 тис. законів, зокрема: у 1991 р. – 92 закони, а вже у 1992 р. – 122. Згодом їхня кількість збільшувалася з кожним роком. Починаючи з 1996 р., середня кількість законів, ухвалених Верховною Радою України, щорічно становила приблизно 210–250. Водночас із 7 тис. ухвалених актів 60 % – це закони про внесення змін до чинних законів. Зокрема, у 2021 р. було ухвалено 243 закони, серед них понад 70 % – закони про внесення змін до чинних законів. Отже, відзначаючи поступове підвищення значущості законів у системі національного законодавства, водночас простежується певна нестабільність законодавства, що підтверджується постійним внесенням змін до чинних законів. Зважаючи на значущість регулятивної ролі цих документів, все ж очевидно, що для подальших демократичних перетворень в Україні важливим є посилення вагомості та стабільності закону, зокрема, через введення їх класифікації. Не ставлячи за мету аналіз усіх підстав класифікацій законів, розроблених юридичною і, зокрема, конституційно-правовою наукою, слід звернути увагу на їхній поділ за юридичною силою на конституційні, органічні та звичайні закони.

Конституція України не передбачає можливості ухвалення конституційних законів, хоча в Україні робилися спроби ввести в конституційно-правову матерію цей вид законів (див., наприклад: проект Конституції України у редакції від 26 жовтня 1993 р.<sup>9</sup>, проект Закону України “Про нормативні правові акти в Україні”<sup>10</sup> та ін.). Крім того, доктринальне обґрунтування та практична доцільність “упровадження нової категорії законів (органічних або конституційних)” доводиться науковцями не один десяток років<sup>11</sup>. Утім, при підготовці проекту Закону України “Про правотворчу діяльність” (далі – Законопроект)<sup>12</sup> не були враховані ці доктринальні пропозиції, адже Законопроект не класифікує закони України, що є упущенням, за умови внесення відповідних змін до Конституції України. Звідси, актуалізується питання класифікації законів в Україні з метою створення ефективної нормативної основи су-

<sup>9</sup> Проект Конституції України у редакції від 26 жовтня 1993 р. <[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KM930249.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KM930249.html)> (дата звернення: 15.12.2021).

<sup>10</sup> Про нормативні правові акти в Україні: проект Закону України від 11 грудня 1997 р. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=0923&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4)> (дата звернення: 15.12.2021).

<sup>11</sup> Див., наприклад: ‘Перспективи зміни процедури прийняття законів у Верховній Раді України. Аналітична записка’ (Національний інститут стратегічних досліджень, 2013) <<https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/perspektivi-zmini-proceduri-priynattya-zakoniv-u-verkhovniy-radi-ukraini>> (дата звернення: 15.12.2021).

<sup>12</sup> Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25 червня 2021 р. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355)> (дата звернення: 15.12.2021).

часного українського конституціоналізму. Визначальні доктринально-теоретичні характеристики конституційних, органічних, звичайних законів загально відомі та є академічними.<sup>13</sup> Втім, вони мають особливості, що обумовлені практикою різних держав<sup>14</sup>. Так, на відміну від законодавчої практики України, законодавство низки зарубіжних країн закріплює існування конституційних законів (Австрія, Італія, Молдова, Литовська Республіка, Румунія, Франція та ін.). Виходячи із законодавчої практики зарубіжних країн, можна провести типологію конституційних законів: закони, що становлять у сукупності конституцію; закони, що вносять зміни і доповнення до конституції; закони, що встановлюють порядок набуття чинності конституцією; закони, що ухвалюються з питань, передбачених конституцією і щодо яких є спеціальні посилання в конституції; закони, які охоплюють своїм регулюванням ключові інститути народовладдя і правового статусу людини та громадянина.

В. Шаповал, характеризуючи конституційні закони як джерела конституційного права, слушно зазначає, що

термін “конституційний закон (акт)” по-різному використовується в юридичній науці. Ще в ХІХ ст. його використовували як синонім термінів “конституція” та “основний закон”. Сьогодні конституційними законами зазвичай називають акти, що за предметом регулювання так чи інакше пов’язані з конституцією<sup>15</sup>.

Очевидно, що загальна теза теорії конституційних законів, виходячи з вітчизняного і зарубіжного практичного досвіду, – це те, що ці закони покликані регулювати коло найбільш важливих, основоположних суспільних відносин, пов’язаних з устроєм держави і суспільства (основами конституційного ладу держави), ухвалення яких, як правило, передбачено конституцією держави і здійснюється в особливому порядку. При цьому слід розрізняти конституційні й органічні закони. Найбільш “класичним” прикладом виокремлення конституційних та органічних законів є законодавство Франції. Згідно з Конституцією Франції 1958 р. у Франції ухвалюються конституційні закони, до яких належить сама Конституція, зокрема, в передпреамбульній частині французької Конституції йдеться про те, що ‘уряд Республіки відповідно до Конституційного закону від 3 червня 1958 р. запропонував, Французький народ схвалив, Президент достовірно оприлюднив Конституційний закон у такій редакції’<sup>16</sup>, і далі наводиться текст Конституції, що починається з її преамбули. Крім того,

<sup>13</sup> Див., наприклад: М Козюбра (ред), *Конституційне право* (ВАІТЕ 2021) 85–91.

<sup>14</sup> Див., наприклад: Н Попович, ‘Конституційні закони: порівняльно-правовий аналіз’ (2018) August Национальный юридический журнал 20.

<sup>15</sup> Володимир Шаповал, *Сравнительное конституционное право* (Княгиня Ольга 2007) 23.

<sup>16</sup> В Ріяка, К Закоморна (упоряд), *Конституційне законодавство зарубіжних країн: хрестоматія* (Юрінком Інтер 2007) 30–5.



до конституційних віднесено й закони, що вносять до Конституції зміни. Про органічні закони йдеться у ч. 4 ст. 13, статтях 23, 25, 27, 57, 61, 63 та ін. Аналіз цих та інших статей Конституції Франції дає змогу зробити висновок, що органічними законами у Франції є закони, які, по-перше, ухвалюються з питань організації та діяльності публічної влади, по-друге, видаються у випадках, передбачених Конституцією, по-третє, ухвалюються з використанням спеціальних процедур (ст. 46). Отже, на прикладі Франції можна зробити висновок, що законодавчо розрізняються органічні та конституційні закони. Подібний підхід поширений і в інших країнах романської системи права (Іспанія, Румунія, Чилі тощо).

Конституційно-законодавчу практику детерміновано з існуючими концепціями конституційних і органічних законів. Так, французька доктрина конституційних і органічних законів фундаментована ідеями Л. Дюгі, який у викладеній ним теорії закону, розглядаючи закон “як розпорядження наказового характеру”, виділяв “органічні закони”, до яких відносив “всі ті закони, якими створюються державні органи і визначається їх устрій”<sup>17</sup>. Важливим є те, що далі вчений співвідносить органічні закони з конституційними, зазначаючи, що ‘під цю категорію законів (органічних законів. – О. С. А. К.) підходять і нерухомі конституційні закони, і всі закони про політичну, адміністративну і судову організацію’<sup>18</sup>.

У сучасній конституційно-правовій науці найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого конституційні закони – це закони, що вносять зміни до конституції, а органічні “розвивають” положення конституції та ухвалення яких передбачено самою конституцією. Так, аналізуючи конституційні закони в зарубіжній юридичній доктрині та практиці, можна дійти висновку, що конституційні закони – це закони, якими вносяться зміни та доповнення до конституції, та закони, ухвалення яких передбачено нормами конституції або назви яких прямо передбачені конституцією. Останні в юридичній доктрині отримали назву органічних. Г. Дутка вважає, що ‘<...> конституційний закон – це фактично закон, який вносить зміни до Конституції’<sup>19</sup>. На думку вченої, від конституційних слід відмежовувати органічні закони, якими

можна було б назвати закони, що розвивають найважливіші положення Конституції України, щодо яких є спеціальне застереження в її тексті. Ускладненою, порівняно зі звичайними, але простішою, ніж конституційний закон, могла би бути і процедура прийняття органіч-

<sup>17</sup> Леон Дюгі, *Конституционное право. Общая теория государства* (Юрид л-ра 2005) 224.

<sup>18</sup> Там само.

<sup>19</sup> Г Дутка, ‘Закон у системі нормативно-правових актів України’ (автореф дис канд юрид наук, 2003) 9.

ного закону – 50 % +1 голос від конституційного складу Верховної Ради України<sup>20</sup>.

Аналогічної думки дотримується і Ф. Дельперес, який вважає, що

органічний закон (або наблизений до нього спеціальний закон) має предмет, близький до загального впорядкування інституцій держави; його значення не є конституційним, але обов'язковим для звичайного законодавця; він розробляється згідно з процедурою, яку встановлює конституція і яка, зазвичай, є більш складною, ніж процедура, потрібна для прийняття звичайного закону<sup>21</sup>.

Слід погодитися, що виокремлення конституційних та органічних законів є обґрунтованим. Крім того, їхнє розмежування є об'єктивно необхідним для створення узгодженої та ефективної системи конституційного законодавства як нормативної основи системи сучасного українського конституціоналізму. Система конституційного законодавства відрізняється структурованістю відповідно до суворої ієрархії її джерел. Для забезпечення цієї властивості системи необхідна видова ієрархія законів (конституційних, органічних, звичайних), що різняться передусім своєю юридичною силою і предметом правового регулювання. З метою формування нормативної основи вітчизняного конституціоналізму, а також враховуючи теорію законів, концепції видів законів, законодавчу практику зарубіжних держав, вітчизняну законодавчу практику, є можливим зробити висновок про те, що, по-перше, слід чітко відмежовувати конституційні й органічні закони, по-друге, органічні та конституційні закони мають певні спільні властивості (схожість). Схожість між органічними та конституційними законами проявляється у такому: вони мають вищу юридичну силу порівняно зі звичайними законами і більшу стабільність; на них є посилання у самій конституції (“номінальні” закони); вони регулюють найбільш важливі суспільні відносини, пов'язані з визначенням конституційного ладу держави і суспільства. Відмінності між конституційними й органічними законами полягають у тому, що: конституційні закони мають вищу юридичну силу, перебуваючи в ієрархічній системі законодавчих актів безпосередньо після Конституції України, будучи її “супутником”, перед органічними законами; конституційні закони ухва-

<sup>20</sup> Г Дутка, ‘Класифікація законів: реальність і перспективи’ (2012) 2 Прикарпатський юридичний вісник 27; Г Дутка, ‘Органічні закони в системі законодавства України’ [2013] 1 3 Прикарпатський юридичний вісник 90.

<sup>21</sup> Дельпере Франсіс, *Визначення та значення законів. Рада за Європу: Зміцнення спроможності та потенціалу Верховної Ради України* (Проект ЄС-ПРООН) <<https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/paper%20meaning%20of%20law%20UA.pdf>> (дата звернення: 15.12.2021).

люються в особливому, ускладненому порядку, порівняно з органічними законами; відрізняються колом питань, які вони регулюють.

Важливо чітко сформулювати і законодавчо закріпити перелік питань, які підлягають винятковому регулюванню конституційними законами, адже від цього значною мірою залежить єдність, упорядкованість та ефективність усієї системи конституційного законодавства. Вирішуючи питання про предмет (об'єкт) безпосередньої регулятивної дії конституційних законів, слід спиратися на вже класичні характеристики його як акта, що ближче за все стоїть до Основного Закону держави, продовження конституції тощо, що детермінує і його особливу (вищу) юридичну силу щодо інших законодавчих актів. Вітчизняні й зарубіжні юристи-теоретики і практики виходять, як правило, з мовчазної згоди у тому, що конституційні закони повинні регулювати “найбільш важливі”, “значущі”, “основоположні”, “фундаментальні” суспільні відносини. З цим важко не погодитися. Безумовно, закони – “супутники” конституції, як і вона сама, мають регулювати ті відносини, які є фундаментом, на якому повинна зводитися будова всіх інших соціальних зв'язків у суспільстві й державі. Цю обставину необхідно в імперативному порядку враховувати при визначенні кола питань (відносин), які слід віднести до предмета виняткового регулювання конституційними законами. Визначати перелік цих питань варто з максимально можливою конкретизацією. Зокрема, через їх вичерпний перелік у чинній Конституції України й у відповідному спеціальному законі. Можливо, такий підхід може здатися не досить гнучким, але через те, що конституційні закони нерозривно пов'язані з конституцією, відома умовність і невизначеність предмета їх регулятивної дії теоретично і практично може призвести до недоцільно розширювального його тлумачення, що ускладнить динаміку розвитку конституційного законодавства, девальвує конституційні цінності та принципи.

Конституційне законодавство як нормативна основа сучасного українського конституціоналізму покликане передусім забезпечити реалізацію положень Основного Закону про засади конституційного ладу України, без чого неможливе формування громадянського суспільства, побудова конституційної, демократичної, правової держави та досягнення соціально значущої мети конституціоналізму. Конституція України закріплює принципи конституційного ладу, але розкривати й конкретизувати (розвивати) їх через регулювання відповідних суспільних відносин мають конституційні закони. Ґрунтуючись на теоретичних положеннях конституційно-правової науки щодо конституційного ладу та досягненнях конституційної практики, до засад (основ) конституційного ладу України варто відносити такі принципи: народовладдя; визнання людини найвищою соціальною цінністю; суверенності й незалежності України; консолідації та

розвитку української нації, розвитку всіх корінних народів і національних меншин України; унітаризму; республіканської форми правління; поділу державної влади; децентралізації публічної влади; визнання і гарантування місцевого самоврядування; конституційної законності, яка ґрунтується на принципі верховенства права; політичної, ідеологічної та економічної різноманітності.

Отже, до питань, щодо яких мають ухвалюватися конституційні закони, введення яких у законодавчу практику України обґрунтовується, слід віднести: організацію і порядок проведення виборів та референдумів (враховуючи зміст принципу народовладдя); права і свободи людини та громадянина; основні обов'язки громадянина; громадянство України; статус іноземців та осіб без громадянства (враховуючи зміст принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю); застосування української мови (враховуючи зміст принципу консолідації та розвитку української нації, розвитку всіх корінних народів і національних меншин України); організацію і діяльність органу законодавчої влади (Верховної Ради України), вищого органу виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), судоустрій, а також статус Президента України (враховуючи зміст принципу поділу влади, принципу республіканської форми правління); організацію і порядок діяльності Конституційного Суду України як органу конституційної юрисдикції (враховуючи зміст принципів поділу влади та конституційної законності); територіальний устрій (враховуючи зміст принципу унітаризму); затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (враховуючи зміст принципу унітаризму та поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади); засади місцевого самоврядування (враховуючи зміст принципу визнання і гарантування місцевого самоврядування); конституційну відповідальність (враховуючи зміст принципу конституційної законності); засади утворення і діяльності політичних партій в Україні (враховуючи зміст принципу політичного та ідеологічного плюралізму); правовий режим власності (враховуючи зміст принципу економічної різноманітності); опис і порядок використання та захисту державних символів (враховуючи зміст принципу суверенності й незалежності України).

Виходячи з теорії установчої влади й обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XIII), вважаємо обґрунтованим віднести до предмета регулювання конституційними законами питання про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, за предметом правового регулювання можна виокремити два види конституційних законів: конституційні закони про внесення змін до Конституції України; конституційні закони про забезпечення конституційного ладу, що регулюють питання, перелік яких має бути

закріплено в Конституції України і спеціальному законі. Конституційні закони мають особливу, порівняно з іншими (органічними і звичайними) законами, юридичну силу. Ця характеристика конституційних законів у юридичній літературі є традиційною, підтверджується законодавчою практикою зарубіжних держав. Серед аргументів на користь цієї характеристики конституційних законів виділено важливість і особливе значення суспільних відносин, що регулюються ними, які, по суті, є нормативним базисом функціонування державних і політико-правових інститутів. Регулюючи фундаментальні суспільні відносини, конституційні закони є основою системи конституційного законодавства. Всі інші нормативно-правові акти, що входять до системи конституційного законодавства, “підпорядковані” конституційним законам, тобто видаються відповідно до них і не повинні їм суперечити.

Роль і значення конституційних законів детермінують необхідність закріплення і неухильного дотримання більш складної, ніж для звичайних законів, процедури їх ухвалення. При цьому слід розрізняти процедуру ухвалення конституційних законів про внесення змін до Конституції України (що передбачена розділом XIII Основного Закону) та ухвалення конституційних законів про забезпечення конституційного ладу України. Зокрема, з метою формування ефективної системи конституційного законодавства, а також з метою затвердження конституційної законності, яка, у свою чергу, є принципом сучасного українського конституціоналізму, є доцільним визначити такі особливості ухвалення конституційних законів про забезпечення конституційного ладу та внесення до них змін: ухвалення цих законів та внесення змін до них можливі з ініціативи Президента України або не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України; обов’язковий попередній конституційний контроль щодо відповідності їх Конституції України, зокрема, передбачивши, що проекти цих законів розглядаються Верховною Радою України тільки за наявності висновку Конституційного Суду України про відповідність його Конституції України (тобто проходять попередній конституційний контроль на предмет їх конституційності); ухвалюються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Така ускладнена процедура ухвалення конституційних законів має на меті забезпечити їхню стабільність і стійкість, що сприяє ефективності і дієвості системи конституційного законодавства як нормативної основи сучасного українського конституціоналізму. Уявляється обґрунтованим виділення таких юридичних ознак (властивостей) конституційних законів, запровадження яких є доцільним в Україні: ухвалюються виключно з питань, зазначених у Конституції України; мають вищу юридичну силу, що означає їх провідне місце у правовій системі України, розташування їх в ієрархії правових

актів відразу за Конституцією України, відповідність конституційним законам усіх законів, інших нормативно-правових актів; мають особливу (ускладнену) процедуру ухвалення та внесення до них змін.

Отже, роль і значення конституційних законів у системі конституційного законодавства є вагомими, оскільки порівняно невеликий обсяг Конституції не дає можливості охопити своєю дією весь спектр суспільних відносин, зокрема відносин у системі принципів конституційного ладу України, які вимагають більш високого рівня регулювання, аніж органічними та звичайними законами, тоді як конституційні закони, як свідчить зарубіжна практика, дають змогу створити проміжну щабліну між конституцією та іншими законами в реалізації конституційних положень.

Органічні ж закони повинні ухвалюватися з усіх інших питань, пов'язаних із конституційним устроєм держави і суспільства (конституційного ладу держави й суспільства). Зокрема, Конституція України містить посилання на необхідність ухвалення спеціальних законів, які, виходячи із запропонованої конструкції, доцільно віднести до органічних законів, а саме: ст. 17 – про військові формування і правоохоронні органи держави; ст. 42 – про підприємницьку діяльність; ст. 46 – про основи соціального захисту; ст. 57 – про закони; ст. 65 – про військову службу; ст. 67 – про доходи громадян; статті 76, 78 – про статус народних депутатів України; ст. 89 – про організацію і діяльність комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій; ст. 100 – про правовий статус Ради Національного банку України; ст. 107 – про Раду національної безпеки і оборони України; ст. 118 – про особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві і Севастополі; ст. 120 – про місцеві органи виконавчої влади; статті 126–128 – про статус суддів; ст. 131 – про Вищу раду правосуддя; ст. 131<sup>1</sup> – про організацію і порядок діяльності прокуратури; ст. 131<sup>2</sup> – про організацію і діяльність адвокатури та здійснення адвокатської діяльності; ст. 133 – про спеціальний статус міст Києва і Севастополя і спеціальний статус інших міст; статті 136, 138 – про Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим; ст. 139 – про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; ст. 140 – про особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві і Севастополі; ст. 141 – про статус голів, депутатів і виконавчих органів місцевих рад.

Таким чином, органічні закони мають ухвалюватися з питань, визначених у тексті Конституції України. Доктринально обґрунтованим є встановити, що вони ухвалюються за прямим приписом Конституції України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. У зв'язку з цим необхідним є внесення відповідних змін до Конституції України. Крім того, цей вид законів, поряд із конституційни-

ми законами, має бути закріплено в спеціальному законі, що регулює правові відносини, пов'язані з розробленням та ухваленням нормативно-правових актів. Крім того, слід враховувати їхню пріоритетність при формуванні системи українського законодавства та в правозастосовній практиці як законів, що мають вищу юридичну силу, ніж звичайні закони, та, водночас, меншу юридичну силу, ніж конституційні закони.

Що стосується звичайних законів, то в контексті дослідження нормативної основи сучасного українського конституціоналізму, слід підтримати пропозицію, яка викладена в “Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” (підготовлена Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням П. Кокса, вересень 2015 – лютий 2016 р.), а саме, що одним із недоліків законотворчого процесу в Україні є “високий поріг для ухвалення звичайного законодавства у Верховній Раді”<sup>22</sup>. Враховуючи наведену доктрину класифікації законів в Україні в контексті нормативної основи сучасного українського конституціоналізму, звичайні закони доцільно ухвалювати простою більшістю голосів від загальної кількості народних депутатів України на правомочній пленарній сесії. Отже, для формування результативної системи конституційного законодавства обґрунтованим є введення у законотворчу практику України конституційних, органічних і звичайних законів, як самостійних конституційно і законодавчо закріплених видів законів, використовуючи теорію і практику зарубіжних держав, але з урахуванням особливостей українських конституційно-правових реалій.

Висновки. Враховуючи наведене, для створення нормативної основи щодо подальших прогресивних політико-правових перетворень в Україні необхідним є: внесення змін до Конституції України відповідно до тенденцій конституційного розвитку української держави та суспільства; а також удосконалення системи конституційного законодавства, зокрема, через введення у вітчизняну законотворчу практику класифікації законів (на конституційні, органічні та звичайні) з метою утвердження сучасного українського конституціоналізму.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Boryslavska O, *Yevropeiska model konstytutsionalizmu: systemno-aksiolohichnyi analiz* (Pravo 2018) (in Ukrainian).
2. Shapoval V, *Sravnytelnoe konstytutsyonnoe pravo* (Kniahynia Olha 2007) (in Russian).

<sup>22</sup> Доповідь та Дорожня Карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (н 8).

*Edited and translated books*

3. Diuhy Leon, *Konstytutsyonnoe pravo. Obschaia teoriia hosudarstva* (Iuryd I-ra 2005) (in Ukrainian).
4. Koziubra M (red), *Konstytutsiine pravo* (VAITE 2021) (in Ukrainian).
5. Riiaka V, Zakomorna K (uporiad), *Konstytutsiine zakonodavstvo zarubizhnykh krain: khrestomatiia* (Iurinkom Inter 2007) (in Ukrainian).

*Journal articles*

6. Dutka H, 'Klasyfikatsiia zakoniv: realnist i perspektyvy' (2012) 2 *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk* 27 (in Ukrainian).
7. Dutka H, 'Orhanichni zakony v systemi zakonodavstva Ukrainy' [2013] 1 (3) *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk* 87 (in Ukrainian).
8. Popovych N, 'Konstytutsiini zakony: porivnialno-pravovyi analiz' (2018) 20 *Natsionalnyi yurydycheskyi zhurnal* (in Ukrainian).

*Theses*

9. Dutka H, 'Zakon u systemi normatyvno-pravovykh aktiv Ukrainy' (avtref dys kand yuryd nauk, Kyiv nats un-t im T Shevchenka 2003) (in Ukrainian).

*Websites*

10. Delpere F, *Vyznachennia ta znachennia zakoniv. Rada za Yevropu: Zmitsnennia spromozhnosti ta potentsialu Verkhovnoi Rady Ukrainy* (Proekt YeS-PROON) <<https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada%20for%20Europe/paper%20meaning%20of%20law%20UA.pdf>> (accessed: 15.12.2021) (in Ukrainian).
11. *Dopovid ta Dorozhnia Karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutu spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy: pidhotovleno Misieiu Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb pid holovuvanniam Peta Koxsa, Prezydenta Yevropeiskoho parlamentu 2002–2004* (2015–2016) <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>> (accessed: 15.12.2021) (in Ukrainian).
12. *Zmini do Konstytuciyi Ukrayiny v chastini decentralizaciyi vlady. Finalnij zvit za rezultatami inklyuzivnih pozaparlamentskih publichnykh konsultacij "Zmini do Konstytuciyi Ukrayiny u chastini decentralizaciyi cherez consensus"*. Proekt tekstu zmin do Konstytuciyi Ukrayiny v chastini decentralizaciyi vlady (2021) <<http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>> (accessed: 15.12.2021) (in Ukrainian).
13. 'Perspektyvy zminy protsedury pryiniattia zakoniv u Verkhovnii Radi Ukrainy. Analitychna zapyska' (*Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*, 2013) <<https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/perspektivi-zmini-proceduri-priynyattya-zakoniv-u-verkhovnii-radi-ukraini>> (accessed: 15.12.2021) (in Ukrainian).

Oleksandr Skrypniuk  
Anzhelika Krusian

NORMATIVE BASIS OF MODERN UKRAINIAN CONSTITUTIONALISM:  
CONSTITUTIONAL AND LEGAL DOCTRINE  
AND PRACTICE OF CREATION

ABSTRACT. The problems of studying the normative basis of modern Ukrainian constitutionalism are determined by two main factors: the role and significance of constitutionalism as the goal of modern political and legal transformations taking place in Ukraine; the practical need for constitutional and legal support of reform processes within



these transformations through the modernization of the Constitution of Ukraine and the improvement of current legislation, which form the normative basis of constitutionalism.

The purpose of the article is to reveal the constitutional and legal doctrine and determine the peculiarities of the practice of creation of a normative basis for modern Ukrainian constitutionalism, the system of which is aimed at limiting (self-limiting) public power in favor of civil society, human and civil rights, and interests in order to achieve (recognize, ensure, protect) constitutional and legal freedom of a person.

The Constitution as the core of Ukrainian constitutionalism in its essence and content should correspond to universal values, advanced political and legal ideas and principles of European constitutionalism and, at the same time, change (improve) in accordance with the trends in the development of an organized society. Modern Ukrainian constitutionalism should be based on a consistent, structured system of constitutional legislation, which is characterized by an optimal combination of stability and flexibility, which is possible only with a clear definition of the subject of regulation by the most crucial normative act in this system after the Constitution – the constitutional law and the introduction of the separation of organic and ordinary laws. This implies the need to separate from the entire array of Public Relations an exhaustive, closed list of issues (relations) that are subject to regulation exclusively by constitutional and organic laws. By constitutional laws included in the system of constitutional legislation, it is expedient to understand laws that amend the Constitution of Ukraine (constitutional laws on amendments to the Constitution of Ukraine), as well as laws regulating the most important public relations that are formed in the process of exercising state and public self-government power and its relations with the people, population, civil society and man (constitutional laws on ensuring the constitutional order of Ukraine). Organic laws should be adopted on all other issues related to the constitutional structure of the state and society, with a direct reference in the text of the Constitution of Ukraine according to the existing legislative procedure, while simplifying the procedure for adopting ordinary laws on current issues.

Thus, taking into account the domestic constitutional and legal realities, the existing practice of lawmaking, it is scientifically based and practically appropriate to create an effective normative basis for modern Ukrainian constitutionalism, to amend the Constitution of Ukraine in accordance with the trends of the constitutional development of the Ukrainian state and society; as well as to improve the system of constitutional legislation, in particular, through the introduction of the classification of laws into constitutional, organic and ordinary laws in the legislative practice of Ukraine.

KEYWORDS: modern Ukrainian constitutionalism; Constitution of Ukraine; constitutional legislation; constitutional laws; organic laws; ordinary laws.