

## ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Данная статья посвящена понятию и элементам национального законодательства Украины. Основная идея этой статьи состоит в необходимости законодательного закрепления термина «законодательство» в Конституции Украины. Для достижения этой цели необходимо определить элементы законодательства что позволит верно определить это понятие.*

**Ключевые слова:** *элементы законодательства, закон, международный договор, решения и выводы Конституционного Суда Украины.*

*The headline of the article is «Concept and elements of the national legislation of Ukraine».*

*The basic idea of this article consists in necessity of legislative fastening of concept of the term «legislation» for the Constitution of Ukraine. For achievement of this purpose it is necessary to define legislation elements that will allow to define this concept truly.*

**Key words:** *legislation elements, the law, the international contract, decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine.*

На початку 90-х років ХХ століття український народ, реалізувавши своє право на самовизначення, здобув можливість на створення незалежної, самостійної

---

© КРАВЧЕНКО Михайло Георгійович – здобувач Київського національного університету імені Тараса Шевченка

та демократичної держави. За таких обставин, для нормального функціонування і розвитку українського суспільства і держави необхідно було оновити існуюче і створити принципово нове законодавство. Нове законодавство мало б в повній мірі відобразити зміст тих позитивних перетворень, які відбулися в Україні. Нове законодавство мало бути передовим, прогресивним та демократичним. Воно мало б бути позбавленим будь-якого суб'єктивізму бажання захищати інтереси лише частини населення. Таке законодавство не могло носити формальний, декларативний характер.

Разом із тим, що таке законодавство? Як розуміти дане поняття? Термін «законодавство» досить широко використовується в нормативно-правових актах, юридичній літературі та на практиці. Проте, і нині він не отримав свого легалізованого визначення ні в Конституції України, ні в законах України. Таким чином, без визначення змісту даного поняття воно використовується у Конституції України, а зокрема у ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 19, ч. 8 ст. 118, абз. 1 і 2 п. 12 Перехідних положень<sup>1</sup>.

У юридичній літературі неодноразово звертали увагу на необхідність легального закріплення визначення поняття законодавства. Це пов'язано із тим, що така ситуація ускладнює правотворчу та правозастосовчу діяльність, а також систематизацію нормативно-правових актів<sup>2</sup>.

В ситуації, коли не існує офіційно закріпленого визначення терміну законодавства, особливого значення набувають напрацювання науковців з даного питання. В науковій літературі поняття «законодавство» використовується у декількох значеннях.

По-перше, під терміном «законодавство» розуміють один із основних методів здійснення державою своїх функцій шляхом видання законів. По-друге, даний термін розуміється, як сукупність нормативно-правових актів, які регулюють відповідне коло суспільних відносин<sup>3</sup>. По-третє, під терміном «законодавство» розуміють певну структуру вертикальної побудови системи нормативно-правових актів. Саме це питання, щодо будови системи законодавства та щодо природи взаємодії складових елементів даної системи, є найбільш дискусійним. При відносно великій кількості наукових позицій щодо даного питання, їх можна звести до декількох підходів розуміння терміну «законодавство» в даному аспекті. В науковій літературі виділяються: широкий, традиційний, поміркований або універсальний та вузький підхід до розуміння терміну «законодавство».

Прихильники першого підходу вважають, що поняттям «законодавство» охоплюються всі нормативно-правові акти, які прийняті відповідно до своїх повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, а також їх повноважними посадовими особами<sup>4</sup>. Цей підхід до розуміння поняття терміну «законодавство» пов'язаний із тим, що в радянські часи домінувало уявлення про органічну взаємодію законів та актів, які їх конкретизують та розвивають, про загальнодержавне значення не тільки законів, але й актів уряду та інших органів державної влади. Такий стан речей обумовлений тим, що існував значний «дефіцит» державних законів при фактичній перевазі відомчих нормативно-правових актів. Хоча ще в ті часи зверталася увага на необхідність підвищення ролі законів та на те, що відомчою правотворчістю неприпустимо замінювати правотворчість законодавчих органів<sup>5</sup>.

Наступним є так званий «традиційний» підхід. Відповідно до даного підходу до обсягу поняття «законодавство» входять закони та нормативно-правові акти, які видані вищими органами державної влади (парламентом, главою держави та

урядом). При цьому із обсягу поняття «законодавство» виключаються відомчі акти та акти місцевих органів<sup>6</sup>.

Наступним є вузький підхід до поняття терміну «законодавство». Прихильниками такого підходу є Г.І. Дутка, А.П. Заєць, П.Б. Євграфов, О.Ф. Скакун, М.І. Козюбра, В.В. Медведчук, А.С. Піголкін та інші. Представники даного підходу вбачають небезпеку у застосуванні широкого трактування поняття терміну «законодавство». Це пов'язано з тим, що таке розуміння даного терміну є зручним для органів виконавчої влади і може використовуватися як легальний засіб «розмивання» закону, підміни його підзаконними актами.

Цікавою в даному контексті є також думка О.Ф. Скакуна. Вона вважає, що широкий обсяг поняття терміну «законодавство» сьогодні не прийнятний, адже знижує значущість закону, стирає межі між законом і правом, що у свою чергу створює або відкриває шлях до створення не правових законів<sup>7</sup>.

Цікавими також є аргументи, які наводить на підтримку вузького підходу до розуміння законодавства Р.З. Лівшиц. На його думку, окрім того, що широке розуміння законодавства принижує роль закону, об'єднує в єдине ціле закони та підзаконні акти, таке розуміння даного поняття є зручним для суспільства, яке не бажає або не може обмежувати себе межами встановленими законом. Виходячи із вище наведеного, представники даного підходу до розуміння законодавства пропонують обсяг поняття терміну «законодавство» обмежувати виключно такими правовими актами, як державні закони. Окрім того, ця думка базується також на тому, що оскільки в чинній Конституції України був закріплений принцип розподілу влади, то законодавство варто розуміти виключно, як результат діяльності законодавчої гілки влади<sup>8</sup>.

Останнім є так званий поміркований або універсальний підхід до розуміння поняття терміну «законодавство». Даний підхід є до певної міри компромісним оскільки намагається пристосувати вузький підхід до розуміння законодавства до чинних нині законів та інші нормативно-правових актів. Представники даного підходу до розуміння законодавства в цілому підтримують концепцію розуміння законодавства виключно як сукупності законів. Вони вважають, що з метою забезпечення в суспільстві верховенства законів у майбутньому раціональніше дотримуватися саме такого однозначного трактування законодавства. Таке визначення повинно набути і відповідного нормативно-правового оформлення. Сьогодні на думку представників даного напрямку під терміном «законодавство» доцільніше розуміти як закони, так і засновані на них підзаконні нормативно-правові акти. Відмовитися від такого широкого тлумачення терміну «законодавство» і перейти до більш вузького його трактування відразу – неможливо<sup>9</sup>.

Розглянувши позиції вчених щодо поняття терміну «законодавство», спробуємо звернутися до чинного законодавства. Хоча безпосередньо термін «законодавство» нормативно не визначений, в чинних нормативно-правових актах, проте він використовується в Конституції та законах України. Так, зокрема, в чинній Конституції України він вживається як в широкому, так і у вузькому значенні<sup>10</sup>. Аналогічна ситуація спостерігається в державних законах. В одних державних законах використаний широкий підхід до поняття законодавства. Наприклад, в п.4 та 8 ч.1. ст. 3 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» від 04.09.2008 року<sup>11</sup>. В інших державних законах можна зустріти вузький підхід до поняття законодавства. Наприклад, ч.1. ст.3 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 року<sup>12</sup>.

Особливе значення в контексті розгляду даного питання має рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство». У рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 Конституційний Суд України зазначив, що термін «законодавство», який використовується у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, необхідно розуміти так, що ним охоплюються 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 Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України. Варто відзначити, що дане рішення Конституційного Суду України можна оцінювати неоднозначно. З одного боку, воно було першим офіційним тлумаченням цього терміну. Як зазначає Г.І. Дутка, «Слід зауважити, що це рішення має величезне значення не тільки для законодавства про працю, але й для інших галузей, а також для української юридичної науки...»<sup>13</sup>. З іншого боку, дане рішення Конституційного Суду України закріпило широкий підхід до розуміння терміну «законодавство».

Для більш повного уявлення про законодавство варто визначити складові елементи даної системи. Для цього варто використати системний метод наукового дослідження. На нашу думку, корисним буде в контексті розгляду даного питання поєднання суто теоретичних положень із чинним законодавством України. Виходячи із вузького підходу до розуміння законодавства, його основним елементом є державний закон. Тому, коли ми говоримо про закон часто, охоплюємо цим поняттям різноманітні різновиди законів. Державних законів надзвичайно багато. З позиції юридичної сили можна виділити наступні види законів: 1) конституції; 2) конституційні закони; 3) звичайні закони; 4) закони, які затверджують інші нормативні акти; 5) надзвичайні закони; 6) нормативні акти, які мають силу закону, та інші.

Окрему групу елементів законодавства становлять нормативно-правові акти, які були прийняті до проголошення незалежності України. До цієї групи можна відіести закони Української РСР, що не втратили чинності<sup>14</sup>. До цієї групи також віднести акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України<sup>15</sup>.

Цікавим є питання щодо такого елемента законодавства, як міжнародні договори. Як вірно звертає увагу Ю.А. Тихомиров, «Зростаючі інтеграційні процеси спричиняють більш тісну взаємодію національного та міжнародного права. Їхня взаємодія стає потужним фактором правового розвитку в сучасному світі. Загальну теорію держави і права тепер не можна розвивати виключно на національній основі, тому що міжнародне право та порівняльне правознавство розширюють її джерельну базу»<sup>16</sup>.

Разом із тим, які саме міжнародні договори можна віднести до законодавства України? Міжнародних договорів надзвичайно багато. Вони створювалися і укладалися в різні часи, і з різних питань. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Ця норма Конституції базується на положеннях закріплених у ч. 2 Закону України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року, де зокрема зазначається, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і

застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Таким чином чинна Конституція України законодавчо закріпила належність міжнародних договорів до національного законодавства України. Така позиція щодо міжнародних договорів не є випадковою. Вона базується на теорії співвідношення міжнародного права і національного законодавства. Слід звернути увагу на те, що у світовій практиці існує декілька підходів до співвідношення міжнародного права і національного законодавства. Мова йде про: дуалістичну теорію, теорію примату національного законодавства над міжнародним правом та теорію примату міжнародного права над національним правом. В Україні була використана теорія примату міжнародного права над національним законодавством, яка виходить із того, що міжнародне право є вищим по розвитку та порядку регламентації і тому визначає регулювання в національному законодавстві.

До цієї групи елементів законодавства слід також відносити міжнародні договори Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки.

На думку С.П. Євграфової, обсяг поняття «законодавства» має бути розширене шляхом додавання рішень та висновків Конституційного Суду України<sup>17</sup>. Ми в цілому підтримуємо дану позицію, оскільки рішення та висновки Конституційного Суду впливають на такі елементи законодавства, як державні закони та міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Так відповідно до ч.2. ст. 152 Конституції України закони, інші правові акти чи їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. В ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» закріплені повноваження Конституційного Суду. Таким чином, відповідно до чинного законодавства Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо: а) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; б) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; в) офіційного тлумачення Конституції та законів України; г) відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Варто звернути увагу на те, що ця група елементів законодавства має специфічну природу. Це обумовлене тим, що рішення та висновки Конституційного Суду України спрямовані на частку або повну зміну такого елемента законодавства, які державний закон. В межах визначених законодавством вони впливають на таку групу елементів національного законодавства, як міжнародні договори згода на обов'язковість, яких надано Верховною Радою України.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження ми дійшли наступних висновків:

1. Найбільш науково та практично необхідним є вузький підхід до розуміння законодавства. Застосування такого підходу на практиці дозволить отримати позитивні результати, а саме: забезпечити реальну найвищу юридичну силу Конституції України та верховенство законів по відношенню до інших нормативно-правових актів; усунути «розмивання» державного закону, підміни його підзаконними актами; підвищити роль державного закону в українському суспільстві, що сприятиме сумлінному виконанню обов'язків покладених на особу, суспільство і державу системою чинного законодавства. Все це, на наш думку, є передумовами

повноцінного виконання системою чинного законодавства покладених на неї функцій, найповнішої реалізації її потенціалу.

2. Законодавство є цілісною, високоорганізованою системою, яка має певні закономірності взаємодії між її складовими елементами. До елементів системи законодавства слід відносити: 1) всі види і типи державних законів України, а зокрема: Конституцію України, інші види конституційних законів, органічні закони, звичайні закони, нормативні акти, які мають силу законів (декрети), надзвичайні закони, закони прийняті на загальнонародних референдумах, тощо; 2) нормативно-правові акти, які були прийняті до проголошення незалежності України: а) закони Української РСР, що не втратили чинності; б) акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України; 3) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також міжнародні договори Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам України; 4) рішення та висновки Конституційного Суду України з питань: а) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; б) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; в) офіційного тлумачення Конституції та законів України; г) відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

3. Реалізація на практиці вузького підходу до розуміння поняття законодавства передбачає: а) чітке та однозначне визначення елементного складу поняття законодавства в тексті чинної Конституції України; б) приведення норм чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів у відповідність із тим визначенням поняття законодавства, яке має бути закріплене в тексті чинної Конституції України; в) застосування такого визначення поняття «законодавство» на практиці, в практичній діяльності органів державної влади та посадових осіб, під час реалізації прав та виконання обов'язків, тощо.

1. *Конституція України*: 28 черв. 1996 р. – К., 1997. – 80 с. 2. *Дутка Г.І.* Закон у системі нормативно-правових актів України: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 21. 3. *Шульгін В.В.* Поняття сутність та структура військового законодавства України у контексті процесу його реалізації // *Держава і право.* – 2008. – № 42. – С. 56. 4. *Бобровник С.В., Богінч О.Л.* Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К., 1994. – С. 6. 5. *Дутка Г.І.* Цит. праця. – С. 25. 6. Там само. – С. 26. 7. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права (Енциклопед. курс): Підручник. – Х., 2006. – С. 374. 8. *Лившиц Р.З.* Теорія права: Учебник – М., 1994. – С. 69. 9. *Шаповал В.М.* Верховенство закону як принцип Конституції України // *Право України.* – 1999. – № 1. – С. 5–7. 10. *Конституція України* // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 19, ч. 8 ст. 118, абз. 1 і 2 п. 12 Перехідних положень 11. *Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»* від 04.09.2008 року // ВВР України. – 1996. – № 30. 12. *Кримінальний кодекс України.* – К., 2001. – 336 с. 13. *Дутка Г.І.* Цит. праця. – С. 22. 14. *Закон України «Про правонаступництво України»*// ВВР України. – 1996. – Ст. 3. 15. *Постанова Верховної Ради України № 1545 «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»* від 12 вересня 1991 року // ВВР України. – 1991.–№ 46. – Ст. 621. 16. *Тихомиров Ю.А.* Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия / Мате-

риалы всероссийской научно практической конференции // Государство и право. – М., 1996. – № 2. – С. 13. 17. *Євграфова Є.П.* Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2005. – С. 7.