

УДК 340.1

## КОНСТИТУЦИОННОСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Татьяна ПОДОРОЖНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры экономической теории и права  
Подольского государственного аграрно-технического университета

### SUMMARY

The article discusses the main regulatory issues in terms of the constitutionality of legal acts. Constitutionalization of the law depends on the content of the values and principles that are contained in the Constitution and due to the peculiarities of the national legal system. A constitutional principles themselves, having a high degree of regulatory generality, define the content of constitutional rights are universal in nature and therefore carry a regulating effect on all areas of public relations.

**Key words:** Constitution of Ukraine, the legal system, legal regulation, legislation, constitutionalization, constitutionality.

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные вопросы правового регулирования с точки зрения конституционности нормативно-правовых актов. Конституционализация законодательства напрямую зависит от содержания тех ценностей и принципов, которые заложены в Конституции, обусловлены особенностями национальной правовой системы. А сами конституционные принципы, имея высокую степень нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав граждан, имеют универсальный характер, поэтому осуществляют регулирующее влияние на все сферы общественных отношений.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, правовая система, правовое регулирование, законодательство, конституционализация, конституционность.

**Постановка проблемы.** Как сложное и многогранное явление, которое аккумулирует комплекс наиболее разнородных институтов, принципов и норм, правовая система Украины обуславливает многочисленные направления, пути и тенденции своего развития и совершенствования. Среди основных тенденций, охватывающих все стороны процесса развития и совершенствования правовой системы, прежде всего, нужно выделить именно процесс конституционализации ее элементов, в особенности систему законодательства.

Сейчас в научных работах по теории права и конституционному праву категория «конституционность нормативно-правовых актов» не подвержена комплексному изучению. Однако следует отметить тех ученых, которые в своих исследованиях непосредственно касались указанной проблематики. Это ведущие ученые-конституционалисты и теоретики права: Н. Пархоменко, Ю. Шемшученко, Г. Василевич, А. Селиванов, М. Баймуратов, В. Кампо, Ю. Барабаш, А. Скрипнюк, С. Погребняк, А. Батанов, М. Орзих, В. Федоренко, В. Шаповал, В. Зорькин, И. Бондарь, В. Крусс, И. Кравец.

**Целью статьи** является характеристика принципа конституционности нормативно-правовых актов как необходимого элемента процесса конституционализации правовой системы, что и является основой правового регулирования в государстве.

По нашему мнению, для характеристики принципа конституционности нормативно-правовых актов необходимо раскрыть понятие конституционализации.

Сущность конституционализации проявляется в том, что Конституция, прежде всего, закрепляет нормативную модель и юридическую конструкцию важнейших общественных отношений, тем самым определяет системные, структурные, функциональные и другие связи между различными общественными институтами (элементами правовой системы<sup>1</sup>), благодаря которым обеспечивается правопорядок. С другой стороны, благодаря внедрению содержания конституционных норм и принципов в законодательство происходит его гармонизация, обеспечивается стабильность и эффективность его развития. При этом конституционализация законодательства напрямую зависит от содержания тех ценностей и принципов, которые заложены в Конституции, обусловлены особенностями национальной правовой системы [1, с. 7-8].

Значение Конституции Украины как ядра национального законодательства, акта, обладающего высшей юридической силой, влечет требование к конституционности нормативно-правовых актов, под которой следует понимать состояние соответствия нормативно-правовых актов «букве» и «духу» конституционных норм. Конституционность можно рассматривать как определенный общественно-политический режим, при котором эффективно функционирует государство и все

<sup>1</sup> Заметим, что правовая система имеет свою структуру, которая является иерархически упорядоченной конфигурацией социально-правовых отношений (см., напр.: Огаренко Т. Структура і функції правової системи / Т. Огаренко // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 5. – С. 12–16).

его институты. Обеспечение конституционности норм права, однозначного их применения всеми правоприменителями, достижения устойчивости и стабильности правового регулирования во всех сферах жизни общества – это и есть основная цель развития правовой системы, которая играет принципиальную роль, должна быть обязательно достигнута в Украине.

**Изложение основного материала.** Конституция служит основой всей правовой системы, закрепляет основные принципы всего права, порядок установления правовых норм, к какой бы отрасли права они не относились, и имеет своеобразный учредительный характер. Поэтому важнейшей теоретической и практической проблемой является исследование вопроса о месте Конституции в правовой системе государства. Эта проблема недостаточно полно исследована в рамках общей теории права, где в системе нормативных актов почти не раскрыто «правотворческое» значение Конституции, а также в отраслевых юридических науках. Как правило, не дается основательной характеристики механизма соотношения конституционных норм по отраслям законодательства. Разработка проблемы соотношения Конституции и законодательства в целом имеет большое значение. Бурное развитие и обновление законодательства в Украине требуют выявления тех механизмов его соотношения с Конституцией, с одной стороны, и тех «конституционных форм» – с другой, которые обеспечивают грамотное развитие конституционных и иных нормативно-правовых актов.

В ч. 2 ст. 8 Конституции Украины закрепляется, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие, применяется на всей территории Украины [2]. Качество высшей юридической силы Конституции выражает ее место в иерархии нормативно-правовых актов, действующих в Украине. Кроме того, она определяет приоритет действия и применения конституционных норм. Это качество можно рассматривать в двух аспектах: в формальном и материальном. Формальный аспект высшей юридической силы означает, что предусмотренные Конституцией нормативно-правовые акты должны приниматься с соблюдением конституционной процедуры. Если зафиксированные конституционными нормами процедуры не соблюдены, Конституционный Суд Украины может признать правовой акт таким, который не соответствует Конституции. Материальный аспект высшей юридической силы предполагает, что нормативно-правовые акты в пределах, предусмотренных Конституцией, должны соответствовать ей по содержанию. Содержательное соответствие выражается в непротиворечивости законов и других нормативно-правовых актов конституционным положениям.

Юридическое измерение верховенства Конституции может состоять из двух аспектов. *Во-первых*, деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, общественных

объединений, граждан и других лиц нужно согласовывать с конституционными принципами и нормами, которые отражают «дух» и «букву» Конституции. Следует различать Конституцию как определенный текст, то есть документ, который называется «Конституция Украины», и Конституцию как совокупность норм, которыми устанавливается верховенство права государства (эти два значения Конституции взаимосвязаны, но не идентичны).

*Второй аспект* верховенства Конституции связан с характером объекта конституционно-правового регулирования. Нормы Конституции регулируют наиболее значимые общественные отношения, но не в полном объеме. Многие конституционно-правовые институты конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве или даже в нормативно-правовых актах органов местного самоуправления. Поэтому в практическом смысле для обеспечения верховенства Конституции большое значение приобретает четкая дифференциация конституционных положений, которые нужно соблюдать, согласно «букве» Конституции и положениям, которые могут быть конкретизированы и детализированы в правотворческой деятельности, прежде всего законодательных органов власти. Последние в своей деятельности должны руководствоваться «духом» Конституции. В связи с этим возникает проблема определения границ полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц по интерпретации конституционных норм через нормотворческую и правоприменительную деятельность. В ходе такой деятельности не должны нарушаться основы конституционного строя, которые устанавливаются в разделе 1 Конституции Украины и распространяются на всю ее территорию [2].

С этих позиций роль конституционно-правового регулирования в становлении и развитии правовой системы Украины трудно переоценить. Обязывающий характер конституционно-правовых норм всегда является составной частью современного понимания правовой системы государства. В различных правовых системах сформировались концепции, в которых ведущая в регулировании общественных отношений роль отводится праву. Правовая система не может функционировать без доминирования права (тем более Основного закона государства), ведь Конституция – высший тип права, конституционное регулирование – наиболее значимое для правовой системы. Это связано с тем, что наличие самой Конституции во многом предопределяет реальное существование конституционализма в государстве. Необходимость действенности Конституции определяет такой принцип конституционализма, как верховенство или доминирование права, при котором Конституции отводится роль Основного закона в государстве, а другая правотворческая деятельность должна иметь конституционную основу и конституционные рамки.

С этих позиций роль конституционно-правового регулирования в становлении и развитии правовой системы Украины трудно переоценить. Обязывающий характер конституционно-правовых норм всегда является составной частью современного понимания правовой системы государства. В различных правовых системах сформировались концепции, в которых ведущая в регулировании общественных отношений роль отводится праву. Правовая система не может функционировать без доминирования права (тем более, Основного закона государства), ведь Конституция – высший тип права, конституционное регулирование – наиболее значимое для правовой системы. Это связано с тем, что наличие самой Конституции во многом предопределяет реальное существование конституционализма в государстве. Необходимость действенности Конституции определяет такой принцип конституционализма, как верховенство или доминирование права, при котором Конституции отводится роль Основного закона в государстве, а другая правотворческая деятельность должна иметь конституционную основу и конституционные рамки.

Следовательно, значение Конституции Украины как ядра национального законодательства, акта, обладающего высшей юридической силой, вызывает требование конституционности нормативно-правовых актов, под которой следует понимать состояние соответствия нормативно-правовых актов «букве» и «духу» конституционных норм. Значит, конституционность можно рассматривать как определенный общественно-политический режим, при котором эффективно функционирует государство и все его институты. Обеспечение конституционности норм права, однозначного их применения всеми правоприменителями, достижения устойчивости и стабильности правового регулирования во всех сферах жизни общества – это и есть основная цель развития правовой системы, которая играет принципиальную роль и должна быть обязательно достигнута в Украине.

Уровень конституционного регулирования наиболее высокий из возможных уровней правового регулирования. И именно благодаря конституционализации обеспечивается (с учетом изменений и перспектив развития институтов власти, демократии и гражданского общества) уровень конституционного регулирования. Как следствие, такая конституционализация способствует стабильности и преемственности их конституционно-правового развития [2, с. 52]. Именно поэтому очень важно применять в исследованиях сущности и основных характеристик конституционализации все элементы правовой системы как основы механизма правового регулирования. И это потому, что нормы Конституции Украины (как известно) выступают высшим материальным критерием права. Все, что содержится и выражается в праве, должно соответствовать конституционным нормам. Конституция имеет высшую юридическую силу, является приматом относительно всех остальных

норм. Главные цели, закрепленные в Конституции Украины, являются ведущими ориентирами и для нормотворческого процесса, и для деятельности по реализации правовых норм. Нормы Конституции, по сравнению с отраслевыми нормами, имеют высшую юридическую силу в иерархии правовых норм и являются основополагающими (отсюда и название – Основной Закон государства). Отметим также, что существует возможность многовариантного толкования конституционной нормы с учетом изменения жизненных обстоятельств или субъективного правопонимания. Все конституционные нормы предопределяют содержание отраслевых норм, иногда корректируя их в процессе правоприменения.

Заметим, что большое значение в процессе конституционализации правовой системы имеют также конституционные принципы, которые отличаются нормативным характером. Их роль заключается в том, что они аккумулируют, обобщают наиболее важные, социально значимые явления и процессы материальной и духовной жизни общества, дают им оценку и вводят их в рамки принятых в государстве нормативов. Они тесно связаны с регулированием общественных отношений, влияющих на всю правовую систему, действуют именно как правовые принципы, которыми должны руководствоваться все правотворческие и правоприменительные органы, все граждане, должностные лица и общественные объединения [2, с. 153]. Конституция дает импульс, а также устанавливает принципы развития отраслевого законодательства, вызывая тем самым законотворческую и правоприменительную стратегию в нем.

Как справедливо замечает Н. Пархоменко, *конституционализация законодательства* – динамичное явление, поэтому при его исследовании важно учитывать не только его цели и задачи, но и его воплощение на практике [1, с. 14]. Любая отрасль права, законодательства развивается под влиянием и в соответствии с Конституцией. При этом ряд законов следует из содержания тех или иных конституционных положений. В одних случаях Конституция направляет к уже действующим актам законодательства, в других – к законам, которые должны быть приняты, поскольку это следует из содержания соответствующей конституционной нормы. Конституция предусматривает формулу, которая означала бы соответствие всех нормативных актов и действий органов государства «духу» и «содержанию» конституционных положений и их последовательной реализации. Так, заслуживает внимания проблема механизма «трансформации» конституционных положений в нормах текущего законодательства, а также проблема воспроизводства в качестве базовых тех или иных конституционных принципов, институтов и норм. Для исследования этого механизма, на наш взгляд, необходимо остановиться на структурных связях иерархической структуры нормативно-правовых актов. Как правильно заметил В. Сырых: «Основной структурной связью иерархи-

ческой структуры и юридических нормативных актов выступает иерархическая связь» [4, с. 12]. По мнению И. Сабо, эта связь выражается в том, что «нормативно-правовые акты соответствующего вида имеют высшую юридическую силу, являются исходной базой, основой для актов с меньшей юридической силой» [5, с. 161]. Низшие правовые нормы занимают подчиненное положение по отношению к высшим, не могут им противостоять, изменять их, лишать правовой силы. Процесс взаимосвязи нормативно-правовых актов, рассматриваемый с точки зрения взаимодействия норм права различных видов юридических нормативных актов, может происходить в одной из двух форм: 1) путем воздействия правовых норм одного вида актов на содержание норм права другого вида; 2) путем воспроизведения и развития у них содержания конкретных норм права. В первом случае взаимодействия нормативно-правовых актов можно говорить о влиянии идейно-юридического содержания, принципов, целей и задач правового регулирования, сформированных в одном виде актов на идейно-юридическое содержание, принципы, цели и задачи правового регулирования, закрепленные в другом виде нормативно-правовых актов. Например, влияние конституционного института права собственности, основной «идейный заряд» которого формируют принципы неприкосновенности, обеспечение и стимулирование частной собственности на гражданско-правовой институт права собственности (по мнению С. Полениной, «воспроизводство и развитие положений одних нормативно-правовых актов в других составляет один из универсальных способов, приемов построения, развития и совершенствования законодательства» [6, с. 16]). Если такое опосредование имеет место в актах низшей юридической силы, то в нормативно-правовых актах высшей юридической силы происходит обобщение норм права. Если же этот процесс происходит в обратном направлении, то есть сверху вниз, то происходит конкретизация, детализация и развитие норм права, сформулированных в высших нормативно-правовых актах, в нормах права с меньшей юридической силой.

Можно сделать следующий вывод: все нормативно-правовые акты находятся в поле тяготения содержания, принципов, целей и задач правового регулирования, закрепленных в Конституции, и не могут противостоять в этом смысле Основному закону, а только развивать, конкретизировать и детализировать его. «Эта аксиома, – как правильно отметил Н. Сильченко, – является следствием и отражением строгой иерархичности источников права и ведущей роли Основного закона, его верховенства как важного элемента иерархического построения нормативно-правовых актов» [7, с. 110]. Важно также заметить, что взаимодействие норм Конституции и норм текущего законодательства имеет не только односторонний характер (сверху вниз), но и двусторонний, взаимный характер. Чтобы срабатывали со-

циально-экономические и политические условия в том или ином конкретном случае, нужен соответствующий механизм, который смог бы привести их в действие. Поэтому следует подчеркнуть, что невозможно реализовать (определить условия и средства реализации) права и свободы только с помощью конституционных (закрепленных в статьях Конституции) гарантий. Эту задачу можно решить путем их развития и конкретизации в текущем законодательстве. А с другой стороны, гарантии, закрепленные в Конституции, являются гарантиями высокого уровня, которые являются собой юридическую основу, базу текущего обеспечения, поскольку они всегда имеют комплексный характер, концентрированно выражают условия реализации прав и свобод, и вследствие того, что они прописаны в Основном законе, имеют высшую юридическую силу.

Отметим, что в области обеспечения основных прав и свобод происходит тесное взаимодействие конституционных и отраслевых норм права. Нормы текущего законодательства, развивая и конкретизируя положения Конституции о правах и свободах граждан, являются важной юридической гарантией их реальности и выполнения. Как известно, степень индивидуальной свободы личности измеряется субъективными гражданскими правами и свободами. Поэтому особенно важно, чтобы субъективные права прежде имели конституционный характер. Именно конституционное закрепление субъективных гражданских прав – это законодательное признание социальной значимости индивидуальной свободы личности, развитие человеческой индивидуальности, широкая система гарантий их соблюдения. Конституционные отраслевые права и свободы, как субъективные права, непосредственно влияют на конкретные правоотношения и при этом, регулируя похожие общественные отношения, нормы Конституции взаимодействуют с нормами отраслевого законодательства. Процесс развития и конкретизации конституционных прав и свобод в текущем законодательстве составляет объективную закономерность правового регулирования.

По нашему мнению, конституционализация законодательства – это достаточно сложный, объективный, многомерный и динамический процесс приведения в соответствие с Конституцией не только текста, но и смысла норм, принципов, институтов права, правоприменительного толкования, что обеспечивает единство правового регулирования, а также стабильность экономического развития Украины. Конституционализация является действительно сложным процессом и поэтому должна анализироваться в единстве и противопоставлении внутренних и внешних проявлений. С одной стороны – это формально определенные последовательные этапы, а с другой – динамическое воздействие на действующую систему законодательства и общественные отношения в целом. В частности, этот процесс, по нашему мнению, предполагает три этапа: а) разработку и

принятие основополагающего акта, имеющего название «Конституция»; б) воплощение положений, в ней закрепленных, во все структуры правовой системы; в) обеспечение приоритета конституционных положений над всеми другими правовыми установками, строгое соблюдение их в повседневной деятельности со стороны органов государства всех уровней и рядовых граждан.

Основной формой этого процесса является внедрение «буквы» и «духа» конституционной нормы в содержание всех элементов правовой системы. *Результатом конституционализации является конституционность норм права*, всех элементов правовой системы, а также правопорядок, ведь именно в Конституции и законодательстве определяются главные принципы правопорядка и вопросов, связанных с его формированием и поддержанием.

**Выводы.** Таким образом, с точки зрения принципа конституционности, сущность конституционализации законодательства проявляется в том, что Конституция прежде закрепляет нормативную модель и юридическую конструкцию важнейших общественных отношений, тем самым определяет системные, структурные, функциональные и другие связи между различными общественными институтами, благодаря которым обеспечивается правопорядок. С другой стороны, благодаря воплощению содержания конституционных норм и принципов в законодательство происходит его гармонизация, обеспечивается стабильность и эффективность развития [8, с. 152]. При этом конституционализация законодательства напрямую зависит от содержания тех ценностей и принципов, которые заложены в Конституции, обусловлены особенностями национальной право-

вой системы. А сами конституционные принципы, имея высокую степень нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав граждан, имеют универсальный характер и поэтому осуществляют регулирующее влияние на все сферы общественных отношений.

#### Список использованной литературы

1. Теорія і практика конституціоналізації національних систем права та законодавства : український досвід : аналітична доповідь / відпов. ред. Н.М. Пархоменко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 128 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р.
3. Подорожная Т.С. Роль конституционно-правового регулирования в развитии правовой системы Украины // Закон и жизнь: Международный научно-практический правовой журнал. – 2013. – № 9/3 (261). – С. 151–154.
4. Сырых В.М. Структура генезис, система как элементы исторических и логических методов познания права : автореф. ... канд. юрид. наук / В.М. Сырых. – М., 1970. – 324 с.
5. Сабо И. Социалистическое право / И. Сабо. – М. : Прогресс, 1964. – 216 с.
6. Поленина С.В. Конституционные основы системы советского законодательства / С.В. Поленина // Сов. государство и право. – 1978. – № 5. – С. 16–21.
7. Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Сильченко. – М., 1981. – 264 с.
8. Пархоменко Н.Н. Конституционность и конституционализация законодательства Украины: теоретические аспекты / Н.Н. Пархоменко // Вестн. Твер. гос. ун-та. Сер. : Право. – 2012. – С. 152–161.