

Судочинство: прецеденти,  
узагальнення практики,  
документи

**Оксана ЦАРЕНКО,**  
студентка факультету правничих  
наук Національного університету  
«Києво-Могилянська Академія»,  
м. Київ

**Володимир СУЩЕНКО,**  
декан факультету правничих наук Національного  
університету «Києво-Могилянська Академія»,  
завідувач кафедри міжгалузевих правових наук,  
кандидат юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України

Юридичний  
журнал

## Практика Конституційного Суду України

# ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНА «ЗАКОНОДАВСТВО» КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

Термін «законодавство» є фундаментальною категорією загальної теорії права. Незважаючи на те, що цей термін характеризується традиційністю та усталеністю його використання, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному (словниковому) й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці, на жаль, не існує. Зважаючи на складність тлумачення терміну «законодавство», доцільним є проведення аналізу застосування цієї категорії як на загальнотеоретичному, так і на нормотворчому рівнях.

Розглянемо ситуацію, що склалася, у світлі офіційного тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України (див. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 КЗпП України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98*). Згідно з редакцією ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, що діяла до винесення рішення Конституційним Судом України з цього питання, сферу застосування трудових контрактів визначало законодавство України. На практиці ж контрактну форму трудового договору часто впроваджували підзаконні акти, зокрема укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств тощо. Це, фактично, і спонукало Київську міську раду професійних спілок (яка вважала, що поняття «законодавство» охоплює лише закони, і тільки вони мають визначати сферу застосування контракту) звернутися за офіційним тлумаченням терміну «законодавство» до Конституційного Суду України.

Аналізуючи особливості правового регулювання сфери укладання контрактів, Конституційний Суд дійшов висновку, що *термін «зако-*

*нодавство», який вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, потрібно 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 і законів України.* Тобто Конституційний Суд України фактично став на позицію *розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади.* Але Рішення Конституційного Суду дає підстави для неоднозначного розуміння цього терміну й викликає нові запитання.

### РІШЕННЯ КСУ ТА ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ

По-перше, Конституційний Суд України розтлумачив термін «законодавство» тільки стосовно його вживання саме і лише в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. Внаслідок прийнятого Конституційним Судом України Рішення виникає потреба в офіційному тлумаченні терміна «законодавство» як у кожній статті Кодексу законів про працю України, так і в інших нормативно-правових актах, де він вживається. Таким чином, Конституційний Суд України не дав загального тлумачення поняття «законодавство». То не вже з метою встановлення змісту цього поняття необхідно щоразу офіційно тлумачити вказаний термін щодо кожного нормативного

акта, в якому він вживається?

По-друге, Конституційний Суд України не був одностайним у винесенні рішення з даного питання. Так, суддя Конституційного Суду **Микола Савенко** у своїй «Окремій думці» наголошує, що широке й неоднозначне вживання цього терміна породжує непорозуміння в його застосуванні, і виникає практична необхідність офіційного тлумачення терміна «законодавство» взагалі, а не лише в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. Суддя вважає, що своїм Рішенням Конституційний Суд України не тільки не зняв непорозуміння в застосуванні терміна «законодавство», а навпаки, ускладнив його. Визнавши, що терміном «законодавство» в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України охоплюються, крім законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ще й постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України фактично звів тлумачення цього терміна лише до рівня його застосування в окремій статті окремого Закону України.

### ІНШІ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ЗАКОНОДАВСТВО»

Практично всі існуючі енциклопедичні, довідкові та словникові видання наводять одразу кілька визначень терміна «законодавство». Наприклад, *законодавство – це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини* (*Юридична енциклопедія. // Під ред. Шемшученка Ю.С. – К., 1999. – Т. 2. – С. 499*). Однак більшість енциклопедичних видань, як і зазначене, підкреслюють багатозначність даного терміна. Так, в Україні

під поняттям «законодавство» слід розуміти: 1) систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції України); 2) в широкому значенні – систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. Науково-енциклопедичні видання також дають пояснення широкого тлумачення терміна законодавство. Так, *законодавство – це структурно впорядкована сукупність (система) нормативних правових актів, які знаходяться між собою в певному усталеному співвідношенні. Віднесення ж до законодавства й підзаконних відомчих нормативних актів має історичні корені, оскільки, наприклад, у радянський період нестача власне законів змушувала штучно розширювати поняття законодавства* (Юридическая энциклопедия. Под ред. Тихомирова М.Ю. – М., 2001. – С. 326). Тобто, в широкому значенні законодавство – це весь комплекс нормативно-правових актів держави, прийнятих у межах повноважень її правотворчих органів, найважливішим з яких є закон (Большой юридический энцикло-

педический словарь. Под ред. Барихина А.Б. – М., 2000. – С. 186). В такому сенсі законодавство являє собою єдину ієрархічну систему правових актів різної юридичної сили. Прихильники такої точки зору виділяють **три окремі структурні рівні законодавства:**

1. Вертикальний (або ієрархічний) рівень, що зумовлений юридичною силою актів різних нормотворчих органів та окремими формальними ознаками актів одного такого органу. Тобто вертикальна структура законодавства України побудована таким чином: Конституція України, конституційні та звичайні Закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України тощо.

2. Горизонтальний рівень, що заснований на поділі нормативних актів за сферами суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання (податкове, фінансове, кримінальне, трудове, гірниче законодавство тощо).

3. Державно-управлінський рівень, що відображає особливості форми державного устрою, адміністративно-територіального поділу держави та державного управління. Так, законодавство унітарної держави є єдиним, заснованим на єдиній Конституції, незалежно від її адміністративно-територіального поділу, тоді як законодавство федеративної держави є значно ускладненим, включає загальнофедеративний рівень та рівень суб'єктів федерації.

В іншому значенні під «законодавством» слід розуміти всю систему нормативно-правових актів, які приймають вищі, центральні та місцеві (регіональні) органи державної виконавчої влади та управління. Як бачимо, прихильники такої концепції законодавства вважають, що поняття «законодавство» охоплює міжвідомчі, відомчі й локальні акти міністерств, державних комітетів та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Тобто даний підхід ґрунтується знову ж таки на ієрархії органів держав-

ної влади, належності того чи іншого органу до відповідного щабля в системі державного управління.

Але підходи до тлумачення терміна законодавство не обмежуються лише викладеними. Так, якщо під законодавством розуміти основну форму правотворчої діяльності держави, тобто власне діяльність вищого органу державної законодавчої влади, то логічно виникає третій підхід до тлумачення цього поняття. Правники, які дотримуються цієї точки зору, вважають, що «законодавством» є лише сукупність законів як актів держави, що мають вищу юридичну силу. Така концепція тлумачення категорії «законодавство», яку поділяють і автори цієї статті, ґрунтується на тому, що **законодавство складають саме закони, а інші нормативно-правові акти приймаються на їх основі, на виконання і у відповідності до законів держави.**

Зрозуміло, що наявність великої кількості достатньо обґрунтованих наукових позицій не може не відбиватись на нормотворчій діяльності. Слід підкреслити, що, загалом, належність науковців до різних правових шкіл вплинула на українського законодавця не найкращим чином, виявившись у наявності певних суперечностей в розумінні законодавства в текстах окремих законодавчих та нормативних актів. Фактично, результатом такого стану речей стала нагальна необхідність офіційного тлумачення терміну «законодавство». Але чи допомогло це з'ясувати всі неузгодженості, розставити всі крапки над «і»? Спробуємо розібратись...

#### ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНА «ЗАКОНОДАВСТВО» В ЗАКОНОТВОРЕННІ

Велика кількість законів, незалежно від сфери суспільних відносин, яку вони покликані врегулювати, містить вказівку на те, що слід вважати законодавством у відповідній сфері правового регулювання.

Судочинство: прецеденти,  
узагальнення практики,  
документи

Тлумачення терміна  
«законодавство»  
Конституційним  
Судом України

«Серед визначень поняття  
законодавства зустрічаються й такі,  
що не відповідають основним  
положенням теорії права»

Юридичний  
журнал

Практика Конституційного  
Суду України

Наприклад, законодавство про працю України складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього. Або ж безпосередньо в конкретному законі визначається зміст поняття законодавства. Так, антимонопольним законодавством є чинні на територіях держав-учасниць нормативно-правові акти, що містять положення щодо попередження, обмеження та припинення монополістичної діяльності й недобросовісної конкуренції.

Вражає той факт, що поняття «законодавство» в певній сфері часто тлумачиться навіть підзаконними актами, актами нижчої за закони юридичної сили. Так, фінансове законодавство – це сукупність чинних на будь-який момент контро-

льного періоду законів та інших нормативно-правових актів держави, які регулюють процеси мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, а також грошові, кредитні й товарообмінні відносини. На нашу думку, це тлумачення є некоректним, оскільки фундаментальну юридичну категорію, яка безпосередньо стосується правового регулювання будь-яких суспільних відносин, не можуть визначати відомчі акти органів державного управління.

Серед визначень поняття законодавства зустрічаються й такі, що не відповідають основним положенням теорії права. Так, наприклад, гірниче законодавство визначається як *сукупність правових норм, які регулюють гірничі відноси-*

*ни та встановлюють правила ведення гірничих робіт.* Водночас під сукупністю, точніше системою, норм в юридичній науці слід розуміти галузь (підгалузь) права, або окремий правовий інститут. Але, загалом, як бачимо з наведених прикладів, законодавець дотримувався широкого підходу до розуміння терміну «законодавство». Такий підхід є дуже поширеним і в галузевих правничих науках.

Отже, однастайності в розумінні поняття «законодавство» не досягнули ані науковці, ані юристи-практики. Тому Україна сьогодні має значний масив неузгоджених між собою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які часто кардинально протилежно тлумачать даний термін. **Ю**

## Судова хроніка

### НОВЕ В СПРАВІ АСМАП УКРАЇНИ

3 квітня **Вищий господарський суд України** виніс рішення в справі **Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України** (див. *Юридичний журнал*. – 2003. – № 1). Нагадаємо, що в листопаді 2001 р. Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України пред'явила до господарського суду м. Києва позов до **Печерської районної у м. Києві державної адміністрації** про визнання недійсним рішення засновників АСМАП від 25 жовтня 2001 р., про виключення зі складу засновників 24 юридичних осіб, приєднання до установчого договору нових юридичних осіб та прийняття нової редакції установчого договору. Підставою позовних вимог у даній справі стали угоди про переуступку права членства в асоціації, укладені між засновниками асоціації та сторонніми для асоціації особами, за якими передавались права та обов'язки дійсних членів (з правом вирішального голосу) асоціації.

В позові до господарського суду Кіровоградської області Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України просила визнати недійсною угоду переуступки права членства в асоціації, укладену між ВАТ «Олександрійське АТП-13561» (м. Олександрія) та ТОВ «КАТП-13057» (м. Київ). 15 березня 2002 р. позов АСМАП було задоволено. Однак 25 жовтня 2002 р. при перегляді рішення за нововиявленими обставинами суд відмовив АСМАП у задоволенні позовних вимог.

Колегія суддів Вищого господарського суду України дійшла висновку, що збори, які відбулися 25 жовтня 2001 р., діяли як визначений статутом вищий орган управління АСМАП України. Суд першої інстанції встановив, що ВАТ «Олександрійське АТП-13561» було присутнє на цих зборах. Відповідач, а також інші юридичні особи, що брали участь у зборах, отримали від засновників, які підписали установчий договір у 1991 р., свої права згідно з угодами про переуступку права членства в асоціації. Стосовно ТОВ «КАТП-

13057», яке було присутнє серед них, збори прийняли рішення про приєднання до установчого договору АСМАП України. Тим самим вищий орган юридичної особи – АСМАП України, на думку Вищого господарського суду, схвалив оспорювану в даній справі угоду про переуступку права членства в асоціації. Вищий господарський суд припинив касаційне провадження в частині оскарження ухвали господарського суду Кіровоградської області про перегляд справи за нововиявленими обставинами, а рішення господарського суду Кіровоградської області від 25 жовтня 2002 р. залишив без змін.

В аналогічній справі за позовом до ВАТ «Кіровоградське автотранспортне підприємство 13555» і ТОВ «Східно-Європейська АСМАП» 2 квітня 2003 р. Вищий господарський суд України частково задовольнив касаційну скаргу асоціації, скасував рішення господарського суду Кіровоградської області, зазначивши наступне: «Як на підставу для скасування судового рішення за нововиявленими обставинами, суд посилався на поданий позивачем протокол № 1 зборів засновників АСМАП від 25 жовтня 2001 р., в якому ВАТ «АТП-13555» (м. Кіровоград) зазначене як учасник зборів засновників, що підписали установчий договір АСМАП України в 1991 р., та на постанову Верховного Суду України від 25 червня 2002 р., за якою збори учасників, що відбулися 25 жовтня 2001 р. діяли як визначений статутом вищий орган управління асоціації. Однак наведені висновки суду не можна вважати обґрунтованими, оскільки він не зазначив у чому ж полягали правові підстави визнання ним обставин нововиявленими».

Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України вже подала касаційну скаргу до Верховного Суду України, в якій просить суд порушити провадження з перегляду постанови Вищого господарського суду від 23 квітня 2003 р.

**Катерина Андреева,**  
**«Юридичний журнал»**