

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 340.13

**Г.І. Дутка**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії  
та історії держави і права  
Івано-Франківського факультету  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

**ОРГАНІЧНІ ЗАКОНИ В СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Право сучасної України переживає період оновлення та входження у європейський правовий простір. Формується нова система законодавства, яка має відповідати основним принципам демократичної правової держави, вивчення та детальне дослідження джерел права України, має додати системі законодавства ґрунтовності, послідовності та розуміння наявності компетентної юридичної бази. Особливо це стосується тих нормативно-правових актів, яким не приділяли належної уваги науковці за часів Радянського Союзу. Місцю і ролі органічних законів в системі законодавства були присвячені праці наступних вчених: С.С. Алексєєва, К.В. Арановського, Д.В. Васильєва, О.П. Васильченко, С.О. Голунського, М.С. Кельмана, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, О.Г. Мурашина, О.С. Лисенкової, І.М. Овчаренка, В.В. Оксамитного, А.Ю. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скакун, М.С. Строговича, О.Д. Тихомирова, Ю.О. Тихомирова, В.М. Шаповалова, Л. П. Юзькова.

Метою статті є з'ясування місця, статусу та ролі органічних законів у системі законодавства України в контексті положень чинної Конституції України, тенденцій розвитку законотворчості в європейських, зокрема постсоціалістичних, країнах та формування правової держави.

Вперше у вітчизняній юридичній літературі органічні закони були згадані у відомому підручнику С.О. Голунського, М.С. Строговича

«Теорія держави та права», яка вийшла у 1940 році [1]. Авторами пропонувалась наступна система законів: за ступенем своєї сили закони діляться на основні (або конституційні) та звичайні. Основні, або конституційні, закони встановлювали принципи організації держави, суспільний та державний устрій країни. Звичайні закони визначались, як закони, які видаються на основі конституційних законів з усіх питань державного життя. Серед звичайних законів особливе місце займали так звані органічні закони, тобто закони, які визначають устрій деяких державних органів [1, с. 178-179].

Дана точка зору надовго закріпилась у радянській юридичній науці. До конституційних законів відносили не тільки конституцію і закони, котрі призначені для внесення в неї змін та доповнень, але і конституційні закони, що діють одночасно з конституцією в якості самостійних актів. Під органічними законами розуміли правові акти, в яких на основі конституції та її розвитку визначалися структура і порядок діяльності державних органів або ж регламентувалися відповідні державно-правові інститути, принципи, які закріплені в конституції. При цьому нерідко відбувалось змішування критеріїв класифікації, коли виділялись одночасно конституційні, органічні, звичайні та інші різновиди законів [2, с. 424-42; 3, с. 376-378].

Аналізуючи вітчизняне і зарубіжне законодавство та монографічну літературу, можна спостерігати, що сучасна юридична наука і практика почала приділяти значно більше уваги органічним законам як структурному елементу системи нормативно-правових актів. Основні закони багатьох держав установили ієрархію законів, на вершині якої знаходиться конституція, нижче – конституційні закони, слідом за ними – органічні закони, а ще нижче – звичайні закони. Проте ставлення до органічних законів, визначення їх призначення, сутності, предмета й порядку прийняття неоднозначні. На нашу думку, це пояснюється тим, що органічний закон – порівняно нове явище в системі законів. Ні в колишньому СРСР, ні в ряді зарубіжних країн, ні тим більше в Україні, не відведено належного, визначеного місця органічним законам.

Деякі науковці, зокрема, К. В. Арановський, схиляються до думки, що органічний закон – це акт, що приймається для виконання бланкетних

норм основного закону [4, с.40]. Логіка його роздумів така. Основні закони лаконічні, стислі, вони узагальнено регулюють широке коло правовідносин. В основний закон неможливо включити багато правил, які б у деталях регулювали відносини конституційно-правового характеру. Тому в основному законі іноді є норми, що містять припис прийняти закон певного змісту – наприклад, закон про кабінет міністрів. Такі норми називають бланкетними (від слова blank). Вони як би утворюють порожнину, яку повинен заповнити органічний закон. Акт, виданий для заповнення бланкетної норми, називають органічним, так як стає зовнішнім «органом» основних законів або ж утворює продовження їх «організму» [4, с. 40].

За загальним правилом, всі нормативно-правові акти повинні відповідати основному закону, покликані розвивати й забезпечувати його застосування. Але далеко не кожний вважається органічним законом. Органічною єдністю з основним законом володіють лише ті акти, видання яких він прямо вимагає [4, с. 40]. Проте ця позиція К. В. Арановського небезспірна. Так, наприклад, у Франції у Конституції містяться посилання на закони, які далеко не завжди можна назвати органічними. Наприклад, ст.72 Конституції Франції посилається на звичайні закони з питань організації місцевого самоврядування [5, с. 124]. Розробники Конституції, швидше за все, хотіли підкреслити, що дані питання регулюються законами, а не іншими нормативно-правовими актами. Конституція Франції за допомогою органічних законів визначає статус органів держави. Наприклад, передбачено врегулювання органічними законами статусу таких державних органів як Конституційна Рада (ст. 63), Висока палата правосуддя (ст. 67), Економічна й соціальна рада (ст. 71), Вища рада магістратури (ст. 65) [5, с. 120 - 124]. У ст. 47 Конституції Франції зафіксовано: «Парламент приймає фінансові законопроекти з дотриманням умов, передбачених органічними законами» [5, с. 116]. Таких бланкетних норм у французькій Конституції близько 20.

С. С. Алексєєв вважає, що конституційні й органічні закони – це синоніми і не проводить між ними розмежувань: “У відповідності з Конституцією можуть видаватися конституційні (органічні) закони, теж присвячені правовим основам держави, державного ладу” [6, с. 110].

На нашу думку, доцільним є введення в правову систему України органічного закону, прийняття якого було б передбачено Конституцією України або витікало б із її змісту.

Органічними законами 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 б бути і процедура прийняття органічного закону – 50% +1 голос від конституційного складу Верховної Ради України. Зрозуміло, що запровадження такого виду законів, як органічні, сьогодні зробити практично неможливо, оскільки в Конституції України міститься положення, згідно з яким всі інші закони, крім тих, які вносять зміни й доповнення до Конституції, приймаються в однаковому порядку, тобто більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

Та все ж певні положення Конституції будуть змінюватись. Доцільно, на наш погляд, щоб було у свій час змінено назване нами положення. Це була б уже ієрархія законів більш стрункіша, логічніша і зняла б суперечності, про які йшлося вище. Поняття конституційного закону більш об'ємне, хоча в нього багато спільного з органічним законом. Тому на даному етапі доцільно поки що виділити й застосовувати термін «конституційний закон».

На даний час порядок утворення та реалізація органічних законів в Україні є очевидно недосконалими. Законодавство розвивається доволі хаотично, залежно від політичної кон'юнктури, є значною мірою невпорядкованим, суперечливим, складним і подекуди непридатним для реалізації. Спостерігається ігнорування правил законодавчої техніки при прийнятті органічних законів, порушення принципу розподілу влад, інших демократичних принципів. Внаслідок цього суттєво знижується ефективність регулювання суспільних відносин, послаблюється стан законності та рівень правопорядку в країні, задекларовані численні права та свободи людини і громадянина залишаються в Україні слабо захищеними. Це змушує проаналізувати процес законотворчості щодо утворення органічних законів та реалізацію цих законів на практиці.

Хаотична та безсистемна розробка проектів нормативно-правових

актів, проведення законотворчої роботи ставить під загрозу формування системно побудованої законодавчої бази, що здатна ефективно регулювати ті або інші сфери суспільних відносин. Законодавство як цілісна органічна система повинно мати певні інтегруючі ознаки, такі як гармонійність, узгодженість усіх елементів, несуперечливість тощо [7, с. 281-292], що надає змогу забезпечити гнучкість та своєчасну оновлюваність нормативно-правового матеріалу.

В умовах розбудови законодавства незалежної України, удосконалення законотворчості по утворенню та реалізації органічних законів має здійснюватись шляхом: а) удосконалення планування прийняття органічних законів; б) удосконалення стадій законотворчості; в) удосконалення форм реалізації.

Практика свідчить, що розробці та прийняттю органічного закону передуює ідея його необхідності. Тому пов'язувати законодавчий процес тільки з проходженням законопроекту в законодавчому органі не логічно. Законодавчим процесом необхідно охопити всі етапи ухвалення закону – від виникнення ідеї створення органічного закону до його прийняття. Тому підтримуємо думку А.С. Олійник про те, що досліджувати законотворчий процес необхідно з виявлення потреби в правовому регулюванні, вивчення чинників, які його спрямовують, оскільки ефективність закону значною мірою залежить від своєчасності його прийняття, актуальності, тобто проведення попередньої наукової, аналітичної роботи [8]. Разом з тим тільки передбачати потребу в прийнятті тих чи інших органічних законів недостатньо. Оскільки законодавчий процес – це процесуальна діяльність, то логічно виникає потреба у з'ясуванні необхідності прийняття тих чи інших органічних законів, що по суті, і є плануванням законопроектних робіт. З нашої точки зору, таке планування – це обґрунтування необхідності прийняття органічних законів через визначення послідовності їх прийняття законодавчим органом і складення відповідного плану.

У процесі планування створення органічного закону законодавчий орган обґрунтовує необхідність і доцільність прийняття цього закону, обирає його предмет, порядок розробки і прийняття, а в кінцевому підсумку приймає рішення про розробку проекту органічного закону.

Здійснення цих дій дає можливість перейти до підготовки проекту закону. Ці дії не пов'язані з безпосередньою роботою над законопроектом. Вони мають дослідницький та аналітичний характер і є діями підготовчого характеру. На відміну від інших стадій, де бере участь лише законодавчий орган, для цієї стадії характерна участь інших суб'єктів законотворчого процесу.

Без перебільшення можна сказати, що планування щодо утворення органічних законів, відіграє важливу роль, бо забезпечує комплексний підхід до законодавчого регулювання суспільних відносин, дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від суспільних потреб, дозволяє цілеспрямовано розвивати, вдосконалювати законодавство. Маємо на увазі те, що в контексті посилення процесу ускладнення суспільних відносин, змін в системі державного управління, виникає необхідність у прийнятті нових, загальноважливих органічних законів для вирішення державних проблем.

Однак, органічні закони в Україні на сьогодні розвиваються, в основному, методом проб і помилок, а також за рахунок механічного копіювання західних зразків. Ясно, що рух по цьому шляху має свої межі і рано чи пізно постане питання: яку правову систему ми хочемо у себе мати. Так, наприклад, за роки незалежності України чималу кількість з розглянутих Верховною Радою законопроектів відхилив Президент України. Глава держави працює фактично як друга палата парламенту, і «вето» президента з виняткової політичної події перетворилося на робочий момент законотворчого процесу.

Органічний закон, хоча б в силу свого високого статусу, не може прийматися для рішення невеликих, незначних питань. Взагалі кожний новий органічний закон повинен готуватися і прийматися тільки у випадку «крайньої необхідності», тобто тоді, коли неможливе інше правове рішення існуючої проблеми.

Коли ж дійсно виникає потреба внести законопроект органічного закону, він повинен готуватися дуже ретельно. Необхідно не тільки перевірити кожне слово нового законодавчого тексту, але і прослідкувати усі виникаючі взаємозв'язки з положеннями інших законів, підготувати та запропонувати необхідні уточнення. При цьому потрібно хоча б

спробувати спрогнозувати наслідки, що можуть виникнути при реалізації запропонованого органічного закону. Важливо пам'ятати, що законотворчість не терпить поспіху, і серйозна робота щодо підготовки законопроекту завжди потребує немало часу.

Держава веде свою законотворчу політику щодо прийняття органічних законів на основі вивчення потреб суспільства та пізнання тенденцій суспільного розвитку. Основними імпульсами щодо створення таких законів, є суспільна значуща проблема, гостра соціальна ситуація, невирішені питання, те, що має велике значення для більшості людей, для держави в цілому. Мистецтво законотворчості в тому і полягає, щоб, по-перше, вчасно, а по-друге, точно, адекватними правовими засобами відреагувати на суспільний «виклик», «зняти» гостроту ситуації [9].

Потреба в науковому забезпеченні й обґрунтуванні законотворчості по утворенню органічних законів нині навряд чи викликає сумніви у будь-кого. Це пов'язано з ускладненням матерії правової регламентації та з поширенням демократичних засад створення та вдосконалення законодавства. В ідеалі наукове забезпечення повинне пронизувати всі стадії законодавчого процесу. Цінність законотворчих ідей, що були запропоновані науковцями, у тому числі депутатами парламенту, багато в чому визначається обсягом інформації, якою вони оперують. В цьому проявляється взаємодія в процесі створення органічного закону наукового та інформаційного факторів. Структура наукового фактору законотворчості охоплює питання як суто наукового, так і організаційного характеру та стосується діяльності законодавчих органів та інших суб'єктів законодавчого процесу.

Науковий рівень законотворчості органічних законів, їх ефективність та оптимальність досягнення мети залежать від глибини пізнання об'єктивної реальності, раціонального використання здобутих знань, рівня відображення назрілих потреб соціуму. Органічні закони повинні бути сформульовані з урахуванням найближчих перспектив розвитку закріплюваних об'єктивних закономірностей.

Наукове забезпечення законотворчості вимагає активного впливу науки на процес створення органічних законів, що конкретизують та розвивають положення Основного Закону.

Надзвичайно важливою є проблема науково-правової експертизи проектів органічних законів. Вона має стати надійним засобом забезпечення високої якості, обґрунтованості та законності відповідних актів, а також запобігання можливим негативним наслідкам при їх здійсненні. Наразі порядок проведення такої експертизи і юридична сила її висновків у правовому порядку не врегульовані. А згідно із існуючою практикою головні розробники проектів органічних законів направляють ці проекти на висновок до відповідних державних органів, наукових установ чи вищих навчальних закладів. Сторони, як правило, не оформляють відповідним чином своїх відносин. Внаслідок цього науково-правова експертиза здійснюється переважно формально і виявляється малоефективною. У багатьох зарубіжних країнах існують спеціальні структури (органи ради, групи тощо) із проведення незалежної експертизи законопроектів, що дає змогу на етапі їх підготовки значно поліпшити якість правових актів.

Також треба зазначити, що законодавча діяльність, а, отже, і створення органічних законів, залежить від рівня правової культури, досягнутої самим законодавцем [10, с. 5-14]. Низький рівень правової культури, чи її відсутність, перетворюють законність у її протилежність – вседозволеність, сваволлю, беззаконня, порушення прав людини. Висока правова культура є умовою розвитку демократії, плюралізму, толерантності. Особливе місце в правовій культурі належить культурі законотворчості, тому що в законотворчості акумулюються різнобічні знання дійсності, її історії і перспектив розвитку, спеціальні знання про право, закон і законодавчу техніку. Оволодіння цими знаннями та їх застосування в процесі законотворчості дозволяють створювати науково обґрунтовані і технічно досконалі органічні закони, які повною мірою відповідатимуть нагальним потребам суспільного прогресу. Законодавець повинен мати всебічні та глибокі правові знання, постійно поповнювати їх у повсякденному спілкуванні з народом, збагачуватися його мудрістю. При цьому власні знання, життєвий досвід та народну мудрість перекласти, так би мовити, на мову закону можливо лише опанувавши мистецтво законотворчості, професійним застосуванням прийомів законодавчої техніки.



Створення органічного закону вимагає справжнього творчого підходу, високого рівня знань, вмінь та навичок. Практика минулого привела нас до того, що багато органічних законів виявилися відірваними від життя, не відображали закономірностей державного розвитку, не відповідали назрілим потребам суспільства, у них були прогалини, повтори, колізії, неузгодженості між собою. Як наслідок – недоліки застосування чи навіть масові невиконання розпоряджень законодавства.

Але повною мірою неможливо передбачити перспективи розвитку і характер дії об'єктивних закономірностей у конкретно-історичних умовах, оскільки будь-яке передбачення має свої межі. Тому і виникає потреба в зміні й уточненні раніше прийнятих органічних законів.

Таким чином, в Україні проблема органічних законів може розглядатися поки що тільки на доктринальному рівні, оскільки чинна Конституція України не дає законодавчих підстав для запровадження ієрархічної системи законів. Зробивши комплексний та системний аналіз доктринальних джерел, ми дійшли висновку, що багато науковців підтверджує існування особливого виду законів, які за статусом і змістом відрізняються від конституційних і які водночас важко за значенням прирівняти до звичайних законів, тобто, йдеться про органічні закони.

## Література

1. Голунский С. А. Теория государства и права. / М. С. Строгович, С. А. Голунский. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 304 с.
2. Курс советского государственного права : в 2-х томах / [А. И. Лепешкина, Н. Г. Мишин, П. И. Романов, А. И. Ким]. – М. : Госюриздат, Т. 2. – 1962. – 591 с.
3. Овчаренко И. Н. Законы в системе источников (форм) права и их классификация : автореф. дисс. на соиск науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория та історія держави та права; історія політичних і правових учень» / Игорь Николаевич Овчаренко. – Х., 2004. – 19 с.
4. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: Учебник. / К.В. Арановский. – М.: ФОРУМ – ИНФРА – М., 1998. – 488 с.
5. Конституция Франции. Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, 1996. – С. 103-139.
6. Алексеев С.С. Государство и право/ С.С.Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1996. – 192 с.
7. Правові системи сучасності: Глобалізація. Демократизм. Розвиток /

[Журавський В. С., Зайчук О. В., Копиленко О. Л., Оніщенко Н. М.] ; заг. ред. В. С. Журавський. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 294 с.

8. Олійник А.С. Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції, (Київ, листопад 1997 р.). – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – Ст. 96.

9. Кельман М. С. Теорія держави і права (схеми, таблиці, поняття) : [навчальний посібник] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 148 с.

10. Чиркин В. Е. Российская Конституция и международный опыт / Чиркин В. Е. // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 5–14.

### Анотація

**Дутка Г.І. Органічні закони в системі законодавства України.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню органічних законів у системі законодавства України. У ній аналізуються доктринальні і нормативні джерела щодо розуміння та розвитку органічних законів в Україні.

Розглянуто поняття і значення органічних законів у зарубіжних країнах. Здійснено порівняльний аналіз способів прийняття та функціонування органічних законів у країнах, де вони успішно реалізуються протягом тривалого часу.

*Ключові слова:* органічний закон, система законодавства, конституційний закон, звичайний закон.

### Аннотация

**Дутка Г.И. Органические законы в системе законодательства Украины.** – Статья.

Статья посвящена исследованию органических законов в системе законодательства Украины. У ней анализируются доктринальные и нормативные источники в аспекте понимания и развития органических законов Украины.

*Ключевые слова:* органический закон, система законодательства, конституционный закон, обычный закон.

### Summary

**Dutka G.I. Organic laws in the system of legislation of Ukraine.** – Article.

The article deals with a research of organic laws in the system of legislation of Ukraine. The study analyzes different principles and doctrine sources that are dedicated to the understanding and development of organic laws within Ukrainian legislative system.

Also considered are the concept and meanings of the organic laws in foreign countries, where an extensive comparative analysis has been done in the ways of adopting and functioning of organic laws in the abovementioned countries, where they have been successfully applied.

*Key words:* organic law, system of legislation, constitutional law, ordinary law.