

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРАВА

УДК 340.130 + 340.149

Олена КИРИЧЕНКО

викладач кафедри
державно-правових дисциплін
та дотримання прав людини
Академії управління МВС

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЧНИХ ЗАКОНІВ У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Здійснено комплексне дослідження органічних законів у системі законодавства України, розглянуто поняття та значення органічних законів. Пропонуються авторські визначення та ознаки органічних законів у системі законодавства України. З'ясовано, чим різняться органічні закони від конституційних і звичайних.

Осуществлено комплексное исследование органических законов в системе законодательства Украины, рассматриваются понятие и значение органических законов. Предлагаются авторские определение и признаки органических законов в системе законодательства Украины. Показаны отличия органических законов от конституционных и обычных.

The complex research of the organic laws within the Ukrainian legislative system is made, the notion and value of the organic laws are considered. The author's definition of the organic laws in the Ukrainian legislation is proposed. The difference between the organic laws, constitutional and common ones are described.

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

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

Keywords: *legislation system, organic law, constitutional law, common law.*

Право сучасної України переживає період оновлення та входження до європейського правового простору. Зміни в країні відбуваються ледве не щодня, 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 забезпечити розуміння наявності компетентної юридичної бази. Це стосується насамперед тих нормативно-правових актів, яким не приділяли належної уваги науковці, але які нині під впливом змін у нашому суспільстві та державі знову стають актуальними. Відтак, головною проблемою сьогодення є визначення місця органічних законів у системі законодавства України, оскільки цей вид законів давно закріплений на законодавчому рівні в багатьох демократичних країнах та успішно реалізується.

Цю проблему досліджували такі відомі вчені: С. Алексєєв, К. Арановський, Д. Васильєв, О. Васильченко, С. Голунський, Г. Дутка, М. Кельман, А. Колодій, В. Копейчиков, О. Мурашин, І. Овчаренко, В. Оксамитний, А. Олійник, В. Погорілко, О. Скакун, М. Строгович, Ю. Тихомиров, В. Шаповал, Л. Юзьков та ін.

Ці дослідження дали потужний поштовх до розвитку органічних законів, присвячених правовим основам держави. Однак сучасна теорія і практика законотворчості України свідчить, що недослідженими залишаються проблеми класифікації законів, а саме їх поділ на конституційні, органічні та звичайні.

Мета дослідження – визначити суть органічних законів, їхнє місце та значення в системі законодавства України, а також з'ясувати, чим вони різняться від інших видів законів.

В Україні термін «законодавство» вживають у кількох значеннях:

1. Система законів України, яку формує Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади. Головним складником цієї системи є Конституція України. Всі інші закони приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй (ст. 8 Конституції). Складовою частиною законодавства є й міжнародні договори, згода на обов'язковість застосування яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції).

2. У широкому значенні система законів та інших нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади: постанови Верховної Ради, укази

Президента України, постанови й декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони та за чинною в Україні доктриною не мають їм суперечити. Юридична сила нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який їх приймає. Складником законодавства в цьому розумінні є і міжнародні договори, ратифіковані законом чи постановою Верховної Ради України. Поняття «законодавство» в широкому значенні використовується під час його систематизації та в деяких інших випадках. Саме так термін «законодавство», вжитий у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, витлумачив Конституційний Суд України своїм рішенням від 9 липня 1998 р.

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. До законодавства в цьому тлумаченні належать також Конституція Автономної Республіки Крим, акти Верховної Ради та постанови Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [1].

Терміни «законодавство» та «система законодавства» дуже близькі, але не тотожні. Якщо терміном «законодавство» позначають зовнішній результат законотворчості, який виражається в його формах, то терміном «система законодавства» розкривається внутрішня структура ієрархічно супідрядних елементів законодавства [2].

Система законодавства (англ. *system of legislation*) – цілісна та узгоджена сукупність законодавчих актів, у якій окремі нормативні приписи розподілені залежно від предмета регулювання на галузі й інститути законодавства. Система законодавства – багатогранне суб'єктивно-об'єктивне утворення зі складною структурою. Основна роль у ній належить нормативним актам, а також їхнім структурним підрозділам. Вони дозволяють окремі розділи, статті, пункти нормативних актів залежно від норм права групувати в різні, дещо стійкіші формування – інститути законодавства. Стаття закону тут є зовнішньою формою вираження правового змісту, сконцентрованого у правовому приписі.

Головне в системі законодавства – це властива їй структура, що є засобом зв'язку між компонентами, які створюють цю систему. Структура системи законодавства – внутрішня організація впорядкованих нормативно-правових актів, що складаються зі взаємозалежних та узгоджених нормативних приписів [2].

Розрізняють три основні види структурної організації законодавства: галузеву, субординаційну та федеративну структури.

1. Галузева (горизонтальна) відображає предмет правового регулювання. Поділ законодавчих актів за предметом регулювання такий: конституційне законодавство, цивільне законодавство тощо.

2. Субординаційна (вертикальна, ієрархічна) зумовлена різною юридичною силою нормативно-правових актів.

3. Федеративна походить від організаційного принципу федеративної форми державного устрою, який передбачає наявність двох основних рівнів законодавства – федеративного (загальнодержавного) та законодавства суб'єктів федерації [3].

Якщо розглядати нормативні акти за юридичною силою, яка впроваджує їхній масив у ієрархічну структуру, то в цій структурі головне місце належить закону. Конституція як Основний Закон має найвищу юридичну силу й утілює принцип верховенства права. Першими конституціями були американська (1787) та французька (1791) [4, 300].

На нашу думку, усі закони слід поділити на конституційні, органічні, звичайні та надзвичайні.

Інколи в науковій літературі паралельно застосовують такі найменування, як органічні та конституційні закони. Для такого об'єднання законів у системі законодавства України немає підстав. У юридичній науці склалося кілька підходів до визначення конституційних, органічних і звичайних законів.

Конституційні й органічні закони варто розрізняти, оскільки конституційні закони мають вищу юридичну силу, ніж органічні.

У вітчизняній теорії конституційного права дискусійним є питання правової природи, змісту конституційних законів. Так, Л. Юзьков, який першим обґрунтував необхідність введення терміна «конституційний закон України», вказував на мету й доцільність застосування конституційних законів як джерел конституційного права України.

Він, зокрема, бачив їхні завдання в тому, щоб стати гарантією реалізації конституційних положень [5]. В. Погорілко зазначав, що під конституційними законами розуміють, по-перше, законодавчі акти, які вносять зміни та доповнення до Конституції, по-друге, закони, прийняття яких прямо передбачено в Конституції [6, 12]. В. Шаповал також зазначав, що термін «конституційний закон» (акт) не має однозначного тлумачення та визначення. Його іноді вживають для позначення конституції, хоча «з огляду на усталену теорію конституціоналізму для таких цілей йому бракує точності. В Україні правової форми конституційного закону немає, хоча спроба її запровадження передувала прийняттю Конституційного Договору» [7, 88].

Конституційні закони – це органічно поєднані з Основним Законом нормативні акти, які приймаються в порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України, або якими вносяться зміни до Конституції. Вважаємо, що основною ознакою конституційних законів є те, що вони вносять зміни та доповнення до Конституції України. Не можна визначати конституційні закони як такі, що конкретизують положення Основного Закону, оскільки це функція інших нормативних актів. На жаль, у Конституції України чітко не зазначений блок суспільних відносин, який регулюється конституційним законом.

Отже, конституційними є закони з такими характеристиками: 1) вносять зміни і доповнення до Конституції; 2) їх приймають не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України в порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України [8].

Конституційними законами їх можна визнати хоча б тому, що вони покликані докладно регламентувати питання самої Конституції шляхом внесення до неї змін і доповнень. У сукупності конституційні закони формують конституційне законодавство.

На відміну від конституційних законів України, органічні закони деталізують і конкретизують норми Конституції, а не змінюють її, та приймаються абсолютною більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Визначення «органічний» походить від слова «орган». З одного боку, «органічний», тобто закон, що закріплює діяльність певних ор-

ганів, з другого – цей термін передбачає трактування терміна «органічний» як такого, що впливає з чогось чи пов'язаний із чимось. Обидва тлумачення, на наш погляд, у контексті цього дослідження цілком доречні, оскільки для органічних законів характерні вагомість для держави й тісна взаємодія з Конституцією.

За загальним правилом усі нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону, покликані розвивати його зміст і забезпечувати ефективне застосування. Однак органічним закон вважається тільки в тому разі, коли він закріплює порядок утворення і функціонування органів держави або суспільства.

Є багато поглядів і на поняття «органічний закон» як серед зарубіжних, так і поміж вітчизняних теоретиків. Органічний закон – порівняно нове явище в юридичній науці України, тому визначення його сутності та предмета регулювання неоднозначні. Вважаємо за доцільне запропонувати своє визначення цього поняття.

Органічний закон України – це прийнятий законодавчим органом (або шляхом референдуму) нормативно-правовий акт, що деталізує норми Конституції, закріплює й регулює порядок утворення і функціонування будь-якого державного органу, органів місцевого самоврядування та інших органів об'єднань громадян.

Аналіз тексту Конституції України дозволяє окреслити коло таких законів: «Про вибори Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про статус народного депутата України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про об'єднання громадян», «Про прокуратуру», «Про судоустрій України».

Можна визначити такі особливості органічних законів у системі законодавства України:

- простіша процедура прийняття (порівняно з Конституцією);
- виокремлення та детальніша регламентація деяких інститутів конституційного права, що дозволяє ефективніше регулювати відповідні правовідносини;
- зменшення обсягу Основного Закону, в якому закріплюють тільки основні положення, які згодом будуть конкретизовані в органічних законах.

Розглянемо властивості та специфічні ознаки, які споріднюють органічний закон із Конституцією. Це, насамперед, предмет право-

вого регулювання, яким є основоположні суспільні відносини, що визначають найголовніші соціально-економічні та політичні характеристики суспільства. Функція органічного закону – законодавче оформлення таких відносин у вигляді провідних державно-правових принципів та інститутів (наприклад, інститут виборчої системи). Нерідко норми та принципи Конституції вплітаються до тексту цих законів, що підтверджує їхню органічну єдність із Конституцією. Про це свідчать, скажімо, статті Конституції, які практично без змін переносяться до текстів законів. Комплексність – одна з визначальних рис органічних законів. Вони інкорпорують до свого складу норми багатьох галузей права. Комплексність – це й неодмінна умова формування та законодавчого закріплення відповідного інституту як складного політико-правового утворення. Звідси – підвищений рівень процедурно-процесуального наповнення органічного закону, оскільки однією з його функцій є створення необхідних процесуальних умов життєдіяльності матеріальних норм Конституції. Особливо багато таких норм у законах про вибори [9, 27–29].

Враховуючи специфіку Конституції України як Основного Закону держави, саме через органічні закони можна досягти: 1) правової врегульованості тих суспільних відносин, які необхідно регулювати, визначеної Конституцією України; 2) оптимізації законодавчої діяльності на основі визнання Конституції України базою розвитку конституційного й усього поточного законодавства України; 3) налагодження правового механізму реалізації конституційних норм та інститутів, а отже, реалізацію Основного Закону загалом.

Законопроект «Про закони і законодавчу діяльність» (далі – законопроект), який перебуває на розгляді Верховної Ради України з 1997 року [10], встановлюється офіційна класифікація законів. Вони поділяються на:

- Основний Закон (Конституція); конституційний закон (яким вносяться зміни до тексту Конституції чи припиняється дія її положень);
- звичайний закон (який приймається Верховною Радою в порядку загальної законодавчої процедури з усіх питань законодавчого регулювання, крім питань, урегульованих безпосередньо Конституцією);

- особливий вид закону (приймається всеукраїнським референдумом).

У законопроекті розрізняють лише конституційні та звичайні закони, проте, на нашу думку, залишається неврегульованим статус інших законів, існування яких впливає безпосередньо з тексту Конституції.

Сучасне поняття звичайного закону як формального закону насамперед пов'язане з «народним представництвом» і результатами діяльності парламенту як органу законодавчої влади. Тим самим формальний закон визнається актом органу законодавчої влади, а з урахуванням можливостей його прийняття або затвердження референдумом – актом законодавчої влади.

Звичайні закони – нормативні акти, які приймаються на основі й на виконання Конституції України та визначають основи правового регулювання суспільних відносин у певній сфері (наприклад, Закон України «Про професійно-технічну освіту»). Звичайні закони приймаються простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради України [4].

Формування й існування правової держави в будь-якій країні передбачає встановлення не тільки формального, а й реального панування закону в усіх сферах життя суспільства, розширення його безпосереднього впливу на суспільні відносини. Звісно, не варто вважати, що в умовах правової чи будь-якої іншої держави можна взагалі обійтися без звичайних законів. Не можна, наприклад, обійтися без звичайних законів чи підзаконних актів у процесі реалізації права на працю, відпочинок, охорону здоров'я, матеріальне забезпечення в старості, у випадку хвороби, повної чи часткової втрати працездатності, в процесі реалізації права на освіту. Суспільні відносини настільки складні й багатогранні, що для свого впорядкування вони об'єктивно вимагають не одного, навіть авторитетного, фундаментального конституційного акта, а систему вимог, які взаємодіють із ним і розвивають його. Ці вимоги містяться у звичайному законі.

Поряд зі звичайними законами виокремлюють надзвичайні закони – їхня дія обмежена в часі й залежить від наявності зазначених у цьому законі надзвичайних обставин [1].

Предмет правового регулювання органічних законів якісно відрізняється від предмета правового регулювання звичайних законів своєю вищою політичною важливістю та фундаментальністю, оскільки вони стосуються основних умов політичного існування всього суспільства. Саме цим пояснюється відносна стабільність конституцій, які не є продуктом повсякденної нормотворчої діяльності. Тому, на нашу думку, органічні та звичайні закони необхідно розглядати окремо.

Органічні закони мають такі ознаки: визначений перелік питань, стосовно яких вони приймаються (наприклад, закріплене порядку утворення та функціонування органу держави або суспільства); у деяких країнах мають підвищену юридичну силу; мають перевагу за предметом регулювання над звичайними законами; не передбачені Конституцією України, проте впливають із її змісту, деталізують і розвивають її положення; визначають деякі інститути державного (конституційного) права; регулюють державно-правові (конституційні) правовідносини.

Отже, в Україні проблему класифікації законів можна розглядати лише на доктринальному рівні, оскільки чинна Конституція України не дає законодавчих підстав для запровадження ієрархічної системи законів. Пропонуємо встановити ієрархію законів, на вершині якої знаходиться Конституція, нижче – конституційні закони, за ними – органічні та звичайні закони. Конституційними законами України є ті законодавчі акти, які вносять зміни до Конституції України (відповідно до розділу XIII Конституції України). Ці закони мають такі особливості: а) після прийняття вони інтегруються в текст самої Конституції і тому мають ті самі юридичні властивості, що й сама Конституція; б) відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України щодо цих законів не має права вето; в) приймаються не менше, ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Щодо органічних законів України, то вони відрізняються від конституційних за такими ознаками: деталізують норми Конституції («органічно» продовжують, а не змінюють її зміст); регулюють лише ті суспільні відносини, що стосуються органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших органів об'єднань грома-

дьян; приймаються абсолютною більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Особливість органічних законів полягає в тому, що вони мають певний пріоритет над звичайними законами. Це пов'язано з особливим предметом їх законодавчого регулювання.

Необхідність виокремлення органічних законів пов'язана з низкою причин. Конституція, встановлюючи основні інститути, не може детально регламентувати їх, оскільки така детальна регламентація призвела б до значного збільшення обсягу Основного Закону. Тому очевидною є необхідність прийняття законів, які доповнюють та розвивають конституційні положення. Органічні закони є зручним способом регулювання суспільних відносин. Вони дозволяють «розширити» текст Конституції, зробити її повною та доступною для розуміння.

Ось чому більшість учених (у тому числі вітчизняних) наголошує на доцільності виокремлення в особливий вид так званих органічних законів. Вважаємо, що офіційне закріплення такого виду законів на законодавчому рівні було б доцільним, оскільки це сприятиме поліпшенню законодавчого процесу, усуненню певних проблем у порядку прийняття законів та чіткішій ієрархії законів.

Список використаних джерел

1. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: у 6 т. – К., 2003. – Т. 5. – С. 274–275.

2. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. – Х.: Спада, 2005. – 840 с.

3. Лисенкова О.С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2001. – 229 с.

4. Загальна теорія держави та права: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

5. Юзьков Л.П. Конституційні закони: утвердження концепції становлення практики // Радянське право. – 1991. – № 5. – С. 12–15.

6. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Джерела конституційного права України: поняття, види і система // Право України. – 2002. – № 3. – С. 8–15.

7. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 142.

9. Сравнительное конституционное право / под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. – М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.

10. Лінецький С. Пріоритети законодавчої діяльності на сучасному етапі // Юридичний журнал. – [Електронний ресурс]: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=539>

11. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави та права (академічний курс): підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

Стаття надійшла 09.06.2009.