ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНІЧНИХ ЗАКОНІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

БОНДАРЕНКО Богдан Олегович - доктор філософії в галузі права, асистент кафедри конституційного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КАЛНИШ Софія Юріївна - студент 2 курсу ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

https://orcid.org/0000-0002-9062-2684

УДК 342.4

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.8

У межах статті заново досліджується питання можливості впровадження органічних законів у межах системи українського законодавства. Для такого дослідження аналізується зарубіжний досвід функціонування органічних законів (коло питань, що ними регулюється, порядок ухвалення тощо). За результатами аналізу наявних теоретичних напрацювань та аналізу відповідного законодавства зроблено висновок про можливий формат реалізації ідеї існування органічних законів у результаті післявоєнної відбудови.

Ключові слова: органічні закони, конституційні закони, ординарні закони, післявоєнна відбудова, Верховна Рада України, ефективність парламенту.

Вступ

Незважаючи на те, що питання органічних законів в Україні було ґрунтовно досліджено вже досить тривалий час тому, у контексті відновлення України після повномасштабного вторгнення, необхідно повернутися до цієї тематики. Післявоєнне відновлення, що буде стосуватися не лише у створенні нової інфраструктури, відбудови тощо, полягатиме і насамперед у більш ефективному використанні обмежених ресурсів нашого суспільства та держави. Це, у свою чергу, потребуватиме ефективної організації органів влади і, безумовно, торкнеться функціонування Верховної Ради України. Цілком можливо, що запровадження нового для України поділу на конституційні, органічні та ординарні закони зможе підвищити ефективність діяльності парламенту та бути однією з важливих складових післявоєнних реформ.

У межах статті пропонується розглянути потенціал запровадження органічних законів, дослідити їх можливу модальність, у загальному контексті ефективності законотворчого процесу. Метою статті є визначення доцільності запровадження органічних законів в українській правовій системі, враховуючи їхню специфіку, юридичну природу та роль у правовому регулюванні, спираючись на зарубіжний досвід. Оцінити потенційні переваги та ризики для правової системи України. Визначити, як подібна практика може сприяти вдосконаленню законодавства правової системи.

Дослідженням цієї тематики займалися, зокрема, такі науковці, як Васильченко О.П., Дутка Г.І., Кириченко О.М., Олійник А.С.

Основна частина

Описуючи історію зародження органічних законів, Кириченко О.М. згадує Францію, де у 1802 році консул Наполеон Бонапарт видав «Органічні статті католицького культу». Конституція, на його думку, мала бути короткою та незрозумілою, а органічний закон зробить її повною і доступною для сприйняття. До речі, саме такий підхід досі підтримується багатьма фахівцями. Як особливу юридичну категорію органічний закон було закріплено під час V Республіки. Конституцією 1958 року було визначе-

но коло питань які має регулювати органічний закон [14, с. 7-8].

В Україні ідея впровадження органічних законів не знайшла підтримки під час підготовки конституційного тексту, проте окремі елементи, які відображають наявність цієї ідеї в Конституції України все-таки є. Мова йде про статтю 20 Конституції України, яка закріплює специфічний порядок ухвалення законів, що передбачає встановлення Великого Державного Герба та Державного Гімну України [1]. Для ухвалення таких законів потребується конституційна більшість. Таким чином, це специфічні закони, які мають більшу за ординарні закони мініманільну граничну кількість голосів, необхідну для їх ухвалення. Проте вони не мають юридичної сили Конституції України і не є її складовою. Якщо Закон про Державний Гімн України було ухвалено у 2003 році, то законодавчого регулювання Великого Державного Герба України, попри конституційну вимогу, досі немає.

Звісно, відповідне правове регулювання, що міститься у статті 20 Конституції України не дає можливості стверджувати про наявність в Україні якогось окремого виду законів, поза ординарними та конституційними, але не згадати про це в межах цієї статті неможливо.

У доктрині комплексний підхід щодо необхідності впровадження ієрархічної системи законодавства було запропоновано Кириченко О.М., яка зазначала, що саме органічний закон має усунути прогалини і стати певним продовженням "організму" конституції, регулюючи однакову матерію [14, с. 9]. Науковиця передбачає таке коло регулювання для органічних законів: утворення і функціонування органів держави; утворення і функціонування органів місцевого самоврядування; утворення і функціонування органів об'єднань громадян [14, с. 14-15].

Дутка Г.І. також відстоював ідею можливого впровадження органічних законів через те, що Основний Закон через свою загальність не може детальніше охоплювати всю сферу суспільних відносин, а органічний закон за своє природою може продовжити його правове регулювання [13, с. 89]. Зокрема, він зазначав, що 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 [13, с. 90].

Для належного рівня наукової розробки заявленої тематики, необхідним є застосування компаративістського методу. Саме тому варто дослідити законодавство країн, які мають органічні закони, країн, що можуть бути нам цікаві з огляду на історичний, культурний чи політичний аспекти. Відповідно, до сфер інтересів потрапляють країни, частина з яких входять до складу Ради Європи, а саме: Франція, Іспанія, Хорватія, Португалія, Угорщина, Румунія, Молдова, Грузія, Бельгія, Туреччина, Албанія. Більшість з цих країн для характеристики досліджуваного явища, мають відповідні назви "органічні закони" (Молдова, Румунія, Іспанія, Хорватія, Грузія), проте не всі, а саме у Франції – інституційний акт, у Бельгії і Туреччині – спеціальний закон, у Португалії – організаційний закон, в Угорщині – кардинальний акт, в Албанії вони взагалі не мають як такої назви, але через свій особливий статус "де-факто" вважаються органічними.

У більшості з окреслених держав, коло питань, що відносяться до регулювання органічних законів, мають вичерпний перелік. Коло питань, які багато в чому спільні для сфери регулювання зазначених країн, наступне: повноваження і діяльність Президента, організація Уряду, правовий статус парламенту, організація і діяльність

Конституційного суду, організація і діяльність судів загальної юрисдикції, фінанси, статус Рахункової палати, громадянство, надзвичайний стан, воєнний стан, референдум, виборча система, статус національних меншин. Під сферу регулювання можуть підпадати і такі питання, як: інститут омбудсмана, організація місцевого самоврядування, політичні партії, посадова несумісність для депутатів, процес мобілізації, релігійні об'єднання та організації, інститут амністії і помилування, прокуратура, статус державних службовців, правила користування гербом і прапором, офіційна мова. Грузія - це одна з країн, де органічний закон врегульовує досить широкий спектр питань, одним з яких є саме можливість під час надзвичайного або воєнного стану дозволити Президенту за поданням Прем'єр міністра Грузії, видавати укази, які матимуть силу органічного закону і діятимуть до кінця завершення цих подій [4].

Досить цікавим є процес схвалення органічного закону, оскільки практично кожній країні притаманний свій власний підхід. У Бельгії закон приймається більшістю голосів у кожній мовній групі в кожній палаті за присутності більшості членів кожної групи та за умови, що загальна кількість голосів «за», поданих у двох мовних групах, дорівнює принаймні двом третинам поданих голосів [3]. У Франції загальна процедура схвалення органічного закону потребує: читання в обох палатах, узгодження абсолютною більшістю членів парламенту та проходження контролю на конституційність. Якщо немає згоди між верхньою і нижньою палатами, текст звичайного органічного закону може бути прийнятий Національними зборами в остаточному читанні абсолютною більшістю їх членів. А інституційні акти щодо регулювання статусу, організації, повноважень Сенату ухвалюються тільки обома палатами і в однаковій редакції [11]. У Португалії, відповідно до 112 статті Конституції, для ухвалення організаційного закону необхідна більшість у дві третини голосів. Водночас, відповідно до частини 5 статті 168 Конституції, остаточне голосування за організаційний закон потребує абсолютної більшості (у дві третини) всіх членів, які повноцінно виконують свої функції. Таким чином, для ухвалення організаційного закону необхідним є мінімум дві третини від фактичного складу Парламенту [7]. В Іспанії для ухвалення органічного закону необхідна загальна більшість членів Конгресу в остаточному голосуванні за законопроєкт [5]. Угорщина ухвалює органічний закон, якщо проголосують дві третини присутніх членів Національних зборів [10]. У Румунії такий акт ухвалюється більшістю голосів членів кожної палати [8]. Конституція Албанії передбачає певний перелік сфер, для ухвалення яких потрібно три п'ятих усіх членів Зборів [2]. У Молдові органічні закони ухвалюються за умови проходження принаймні двоє слухань, де мають проголосувати більшість обраних членів Парламенту. Конституція Молдови розмежовує сфери регулювання для кожного виду закону, встановлюючи заборону ординарним не втручатися у ті, які регулюються конституційними та органічними законами [6]. У Хорватії, відповідно до положень ст. 83 Конституції, органічний закон ухвалюється більшістю голосів усіх представників парламенту (у той час як для ухвалення ординарного закону достатня більшість від присутніх парламентарів), а у випадку якщо органічний закон регулює права національних меншин, то для його ухвалення необхідна більшість у дві третини від конституційного складу Парламенту [12]. У Грузії для ухвалення органічного закону достатньою є більшість від загальної кількості членів Парламенту. Проте виняток становить земля сільськогосподарського призначення, для регулювання яких необхідна підтримка не менше двох третин від загальної кількості членів Парламенту [4].

Щодо юридичної сили органічного закону, стаття 112 Конституції Португалії передбачає, що організаційні закони є обов'язковими для інших законів [7].

Щодо можливості введення органічних законів в українське правове поле. Історія українського парламентаризму дозволяє проілюструвати досить велику кількість вад молодих демократій. В умовах наявності фрагментованого парламенту - ухвалення

законодавчих актів створює велику проблему. За наявності протидії Президента - подолання його вето, як свідчить практика, теж вкрай важке завдання. Зважаючи на генетичну проблему "прогулів" народних депутатів, вкрай слабке виконання ними їх обов'язків, проблеми впливу опозиції на ухвалення законодавчих рішень тощо (тобто коло проблем, які виходять за межі дослідження), впровадження органічних законів може бути помічним у вирішенні окремих проблем українського парламентаризму та, відповідно, підвищити ефективність національного законодавчого органу.

Пропозиція щодо впровадження органічних законів не стосуватиметься порядку ухвалення конституційних законів. Внесення змін до Конституції України має залишатися в порядку, передбаченому Розділом XIII Конституції України, оскільки, загалом, він є вкрай непоганим, та, по-друге, зміни до нього передбачатимуть вкрай складну процедуру.

У межах впровадження органічних законів, ключовим є спрощення процедури ухвалення ординарних законів, мінімальну кількість для ухвалення яких пропонується спростити до більшості від присутніх парламентрів. Таким чином, впровадження такої зміни спростить ухвалення ординарних законів, посилить можливості парламентської опозиції та дисциплінуватиме депутатів, зокрема від парламентської більшості, відвідувати засідання Верховної Ради. При цьому, для збереження легітимності ухвалених Парламентом рішень необхідним буде існування кворуму в кількості щонайменше однієї третини від конституційного складу народних депутатів. Безумовно, такі зміни потребуватимуть коректив щодо діяльності комітетів Верховної Ради, змінення формування порядку денного та, бажано, можливостей законодавчої ініціативи. Проте ці питання, станом на зараз, виходять за межі цього наукового дослідження.

Щодо безпосередньої модальності органічних законів. Коло питань, яке має бути охоплено органічними законами, звісно, при ухваленні відповідних конституційних змін може дискутуватися. Якщо в післявоєнний формат Української республіки буде обрано напівпрезиденціалізм з посиленою роллю парламенту, для предмету регулювання органічних законів може бути обрано наступне коло відносин: статус Президента України, статус Кабінету Міністрів України, статус суддів та систему судоустрою, місцеве самоврядування та правовий статус Автономної Республіки Крим, прокуратури, адвокатури, державні символи, вибори та референдум, правове регулювання екстраординарних правових режимів, правове регулювання мови.

Для ухвалення органічного закону потребуватиметься більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Можливо, варто буде використати термін від "обраного" складу Парламенту, проте знову-таки це залежить від питань, які знаходяться поза межами наукового дослідження, зокрема майбутньої виборчої системи та статусу тимчасово окупованих територій. За умови обрання напівпрезиденціалізму з посиленою роллю Парламенту, допускається унеможливлення накладання Президентського вето на органічні закони. Щодо участі Конституційного Суду України із застосуванням превентивного конституційного контролю, така ідея може бути раціональною в теоретичному дискурсі, проте може занадто посилити роль такого неелекторального органу, як Конституційний Суд. При цьому, Президент зберігає право конституційного подання щодо питання конституційності ухваленого Парламентом органічного закону.

Висновки

1. З огляду на досвід окремих країн, запровадження органічних законів на конституційному рівні регулювання є цілком виправданим.

2. Впровадження органічних законів варто розглядати як один із елементів післявоєнної відбудови країни, у контексті інституційного посилення Парламенту.

3. Коли відносин, які мають бути предметом регулювання органічних законів, має бути вичерпним.

4. Юридична сила органічних законів має бути вищою за ординарні, оскільки в протилежному варіант їх впровадження буде позбавлено будь-якого змісту.

Література

1. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

2. Конституція Албанії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016#s550

3. Конституція Бельгії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014

4. Конституція Грузії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2018#s398

5. Конституція Іспанії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011#s520

6. Конституція Молдови. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2016#s547

7. Конституція Португалії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en#s1746

8. Конституція Румунії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en#s592

9. Конституція Туреччини. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017

10. Конституція Угорщини. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016#s156

11. Конституція Франції. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008#s219

12. Конституція Хорватії. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013#s349

13. Дутка Г. І. Органічні закони в системі законодавства України. Прикарпатський юридичний вісник. 2013. Вип. 1 (3). С. 87-96. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2013/08.pdf

14. Кириченко О.М. Органічні закони в системі законодавства України : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. — К., 2009. — 19 с.