

УДК 340.130.5:342.525

*Р. С. Мартинюк**кандидат політичних наук,**доцент кафедри державно-правових дисциплін**(Національний університет "Острозька академія")*

ФОРМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ПРО РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

З точки зору своєї організації парламенти є складними структурними утвореннями, що саме по собі зумовлює необхідність нормативної регламентації їх діяльності. За відсутності чітко встановлених правил прийняття рішень, дискусійність питань, які регламентуються актами парламенту, у багатьох випадках взагалі унеможлиблювала б досягнення позитивного результату [1, с. 103]. Потреба інституціоналізації роботи представницького органу відображає також соціальну значимість законів насамперед як юридично визначених форм реалізації свободи особи. За відсутності такої інституціоналізації неможливо було б гарантувати, що акти законодавчого органу є дійсно вираженням суспільних цінностей, потреб та інтересів.

Сукупність правових норм, якими регламентується організація та діяльність представницьких органів, охоплюється поняттям "парламентське право". У країнах континентально-правової системи структуру парламентського права утворюють норми конституції, органічних та звичайних законів, регламенту парламенту (його палат).

Хоча такі питання як порядок формування парламенту, його структура, порядок роботи, повноваження, а також права й обов'язки депутатів звичайно регламентуються безпосередньо конституцією,

об'єктивно, що особлива узагальненість конституційних положень зумовлює потребу їх деталізації у більш конкретизованих за змістом, але субординованих основному закону за юридичною силою правових формах. Регламенти – найбільші за обсягом та змістом акти парламентського права, у розвинених країнах мають різну юридичну силу. В одних випадках – це різновид звичайних законів парламенту, в інших – внутрішні акти представницького органу, що сили закону не мають. Разом із тим, регламент є окремим законом або складовою частиною закону про парламент у меншості країн.

Для деяких країн, де відповідний акт має форму закону, характерна певна особливість процедури прийняття регламенту. Наприклад, Конституція Австрії 1920 р. зазначає, що "робота Національної ради (нижньої палати Парламенту – *P. M.*) здійснюється на основі спеціального федерального закону" (п. 2 ст. 30) [2, с. 33]. Такий закон приймається лише за присутності не менше половини членів від складу Палати і більшістю у дві третини поданих голосів. Аналогічно ухвалюється Регламент Федеральної ради – верхньої палати представницького органу. Згідно Конституції Словенії 1991 р. Регламент Парламенту приймається більшістю не менше двох третин голосів від числа присутніх депутатів (ст. 94) [3, с. 286]. У Чехії закон про регламент Сенату (верхньої палати) потребує схвалення обох палат представницького органу. Схоже ухвалюється регламент Палати депутатів – нижньої палати, з тією лише різницею, що позиція Сенату щодо тексту закону може бути подолана абсолютною більшістю від конституційного складу Палати депутатів (ст.ст. 40, 47) [4, с. 493-495]. В інших країнах, наприклад, Естонії (ст. 104, п. 6) [5, с. 25], Фінляндії (§ 52) [6] регламент приймається із застосуванням звичайної законодавчої процедури.

У більшості ж країн регламент є внутрішнім актом парламенту (його кожної із палат). Так, наприклад, Конституція Італії 1947 р. проголошує:

"Кожна Палата приймає свій регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів" (ст. 64) [7, с. 433]. Таким чином, за змістом Конституції Регламент не є законом. Схоже Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. гласить: "Бундестаг ... приймає свій Регламент" (ст. 40, п. 1) [8, с. 194]. Конституція Іспанії 1978 р. говорить: "Палати встановлюють свої Регламенти..." (ст. 72. п. 1) [9, с. 387]. Конституція Угорщини 1990 р. вказує, що "Національна Асамблея визначає правила процедури та порядок проведення дебатів у Регламенті, за прийняття якого повинні проголосувати дві третини голосів представників Національної Асамблеї" (ст. 24. п. 4) [10, с. 315].

Право Верховної Ради України визначати порядок своєї організації та діяльності, статус своїх органів і посадових осіб засобом прийняття відповідного нормативно-правового акта – Регламенту має безпосереднє відношення до проблематики визначення положення представницького органу в системі стримувань і противаг. Конституційна вимога правової форми Регламенту як закону Верховної Ради України відображає намагання укладачів Основного Закону України забезпечити більшу погодженість дій законодавчого органу з урядовими структурами, реально очолюваними Главою держави.

Ст. 82 Конституції України вказує, що "порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України". Основний Закон, таким чином, чітко визначає форму акта про Регламент Верховної Ради України. У Рішенні від 3 грудня 1998 р. орган конституційної юрисдикції підтвердив, що формою нормативно-правового акта про Регламент Верховної Ради України повинен бути закон [11].

Питання про правову форму Регламенту Верховної Ради України, однак, набуло безпосередньої практичної значимості після вступу в дію конституційних поправок від 8 грудня 2004 р. Редагований Основний

Закон України змінював формулювання ст. 82 Конституції України, яка встановлює правову форму Регламенту, вилучивши з нього положення про закон як єдино-можливу форму акта про Регламент Верховної Ради України. Натомість абз. 5 ст. 83 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. вказував: "Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України". Невизначеність форми Регламенту зберігалася і в інших положеннях Основного Закону (абз. 9 ст. 83, п. 15 ст. 85, абз. 3 ст. 88 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.), які згадували про Регламент у зв'язку з відповідними питаннями.

Вище цитоване конституційне положення, відтак, залишало відкритим питання про правову форму Регламенту і водночас надавало народним депутатам правову підставу самостійно, без участі Президента України визначати свій правовий статус шляхом прийняття Постанови "Про Регламент Верховної Ради України", а не Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", який би потребував підпису Президента України й оприлюднення відповідно до ст. 94 Конституції України.

Зазначені корективи конституційного тексту зумовлювали, однак, постановку питання про те, як цитоване положення абз. 5 ст. 83 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. про те, що "порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України" узгоджувалося з положенням ч. 2 ст. 6 Конституції України, відповідно до якого "органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України", а також із положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

У подальшому спроба Верховної Ради України надати власному Регламенту форми постанови [12] наштовхнулася на протидію Конституційного Суду України, Рішенням якого від 01.04.2008 р. знову підтверджувалася вимога законодавчого оформлення акта про Регламент Верховної Ради України [13].

І хоча питання про форму Регламенту Верховної Ради України знайшло офіційну відповідь у формі згаданих Рішень органу конституційної юрисдикції, а інше Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. поновило чинність первинної редакції Конституції України, питання про право Верховної Ради України врегульовувати свою внутрішню організацію та діяльність шляхом прийняття постанови зберігає не лише теоретико-правову, але й практичну значимість з огляду на можливі подальші корективи (зміни) конституційного тексту.

Видається сумнівним, що постанова, якою б затверджувався Регламент Верховної Ради України, дозволить пристосовувати зміст Регламенту до потреб конкретної ситуації або конкретного складу Парламенту і тим самим вплине на його стабільність та правову якість. Невдалим видається також аргумент, що виключення Глави держави із процедури ухвалення акта про Регламент Верховної Ради України може спричинити його неконституційний характер. Відповідно до ст. 150 Конституції України перевірка конституційності правових актів Верховної Ради України віднесена до юрисдикції Конституційного Суду України. Фактично згаданий аргумент ставить під сумнів спроможність органу конституційної юрисдикції забезпечити відповідність Регламенту Верховної Ради України Конституції України.

Природа і юридичні характеристики парламентського регламенту не дають достатніх підстав вважати його законом [14, с. 153]. Регламент представницького органу за своєю юридичною природою є переважно нормативно-процесуальним актом, який встановлює механізм реалізації повноважень народних депутатів, встановлених основним законом та відповідним конституційним законодавством. Тим самим, конституція та закони про статус народних депутатів встановлюють правові межі та форми, з дотриманням яких регламент парламенту деталізує, уточнює нормативні акти більшої юридичної сили і встановлює механізм реалізації їхніх матеріальних норм. Конституційно-правова теорія більшості країн розглядає регламент як акт, який визнається джерелом конституційного права, але не володіє силою закону, оскільки деталізує й розвиває положення останнього.

Конституція України, встановлюючи верховенство закону серед інших правових форм, не визначає критеріїв застосування закону при регулюванні суспільних відносин. В усталеній конституційно-правовій теорії закон визначається як нормативно-правовий акт, що має найвищу за конституцією юридичну силу (яка сама є різновидом законів) і предмет регулювання якого складають найважливіші суспільні відносини, основні державно-правові питання.

Аналізуючи повноваження Верховної Ради України, можна дійти висновку, що саме такі критерії Конституція України поклала в основу законодавчої діяльності Парламенту. Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами регулюються найбільш важливі питання державного і суспільного життя. В інших випадках форму правового акта Парламент обирає самостійно (ст. 85) [15].

Визнавши неконституційним Регламент і вказавши, що всі зазначені в ньому питання повинні визначатися виключно законами України, Конституційний Суд України своїм рішенням позбавив Парламент

можливості самостійно регулювати будь-які питання своєї внутрішньої діяльності. У контексті вищесказаного важливо наголосити, що нормативно-правовий акт, який безпосередньо регулює внутрішню організацію й діяльність парламенту, повинен містити як механізм реалізації конституційних повноважень останнього, так і відрізнитися високим ступенем деталізації щодо упорядкування відносин, які виникають із необхідності реалізації цих повноважень. Регулювання порядку роботи парламенту об'єктивно робить запит на таку правову форму, яка може наділяти учасників відносин суб'єктивними правами й обов'язками та детально регламентувати їх здійснення, що характерно для регламенту і не властиво для закону як нормативно-правового акта, який регулює найважливіші питання суспільного і державного життя [16]. Таким чином, правовий акт, який покликаний регулювати роботу представницького органу, повинен бути переважно процесуальним за характером своїх норм, детально регламентуючи механізм реалізації повноважень парламенту. Цим вимогам відповідають юридичні характеристики регламенту, а не закону [17].

Варто відмітити, що право визначати власну внутрішню організацію й діяльність засобом регламенту в описаному смислі мають й інші вищі органи державної влади України. Наприклад, абз. 2 ст. 3 Закону України "Про Конституційний Суд України" містить положення про те, що "Конституційний Суд України приймає акти, що регламентують організацію його внутрішньої роботи у відповідності із цим Законом" [18]. Приведена ілюстрація не випадкова, адже Конституційний Суд України є органом, позбавленим права створювати норми права взагалі і здійснює лише так звану "негативну" правотворчість, тобто скасовує неконституційні норми (акти). Схоже і п. 3 ст. 4 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" ("Правові засади діяльності Кабінету Міністрів України") гласить: "Кабінет Міністрів України відповідно до

Конституції України, цього Закону та актів Президента України затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності" [19].

Право Верховної Ради України приймати Регламент своєї внутрішньої організації та діяльності відповідає проілюстрованій вище усталеній практиці розвинених зарубіжних країн. Уявляється, що в умовах змішаної форми правління належна погодженість дій представницького органу з урядовими структурами може бути адекватно забезпечена насамперед на конституційному рівні – структура Основного Закону України повинна бути ускладнена спеціальним розділом про основи взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Відповідна конституційно-правова традиція відображена в конституціях багатьох змішаних та парламентарних республік, наприклад, Франції 1958 р. [20, с. 671-675], Іспанії 1978 р. [21, с. 394-396], Греції 1975 р. [22, с. 276-277], Молдови 1994 р. [23, с. 219].

З урахуванням вищезазначеного, уявляється, що в ході подальшого конституційного реформування слід відновити формулу із Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. яка встановлювала: "порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України". Сам Регламент повинен прийматися у вигляді постанови Верховної Ради України.

Список використаних джерел

1. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
2. Конституция Австрии // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 11-100.

3. Конституція Республіки Словенія // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – С. 265-307.
4. Конституція Чеської Республіки // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – С. 488-502.
5. Конституція Естонської Республіки // Конституції нових держав Європи та Азії. – К. : Право, 1996. – С. 1-38.
6. Основной Закон Финляндии от 11 июня 1999 года : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org>.
7. Конституция Итальянской Республики // Конституции стран Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1997. – С. 422-450.
8. Основной Закон Федеративной Республики Германии. // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 181-234.
9. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 371-414.
10. Конституція Республіки Угорщина // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Право, 1996. – С. 311-322.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) № 17-рп/98 від 3. 12. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 49. – Ст. 1803.
12. Про Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № № 23-25. – С. 202.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) № 4-рп/2008 від 01. 04. 2008 р. : [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

14. Теплюк М. Введення в дію законів України: питання теорії та практики / М. Теплюк, О. Ющик. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – 200 с.

15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) // Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) № 4-рп/2008 від 01. 04. 2008 р. : [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) // Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50

народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) № 4-рп/2008 від 01. 04. 2008 р. : [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) // Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) № 4-рп/2008 від 01. 04. 2008 р. : [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

18. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

19. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07. 10. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

20. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 655- 682.

21. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 371-414.

22. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 245-294.

23. Конституція Республіки Молдова // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – С. 191-232.

Мартинюк Р. С.

Форма нормативно-правового акта про регламент Верховної Ради України

У науковій статті досліджується правова природа та юридичні характеристики акта, яким регулюються питання внутрішньої організації та діяльності представницького органу – Регламенту. Аргументується необхідність зміни форми акта про Регламент Верховної Ради України

Ключові слова: регламент, закон, Верховна Рада України, питання внутрішньої організації та діяльності представницького органу

Мартынюк Р. С.

Форма нормативно-правового акта о регламенте Верховного Совета Украины

В научной статье исследуется правовая природа и юридические характеристики акта, которым регулируются вопросы внутренней организации и деятельности представительского органа – Регламента. Аргументируется необходимость изменения формы акта о Регламенте Верховного Совета Украины

Ключевые слова: регламент, закон, Верховный Совет Украины, вопросы внутренней организации и деятельности представительского органа

Martyniuk R. S.

The legal act form on regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine

The legal origin and judicial features of the act which regulates problems and activities of the representative body's internal structure, the Regulations, are described in this scientific article. The necessity to amend the act form of the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine is also proved in the following article

Key words: Regulations, law, the Verkhovna Rada of Ukraine, problems of the internal structure and activities of the representative body