

Б. М. СВИРСЬКИЙ

МІСЦЕ РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Исследуется правовая природа Регламента Верховной Рады Украины как нового акта в системе нормативно-правовых актов, принимаемых Парламентом Украины.

In the article legal nature of Regulation of Verkhovna Rada of Ukraine is probed as a new act in the system of normatively-legal acts, accepted Parliament of Ukraine.

Єдиний орган законодавчої влади в нашій державі – парламент, Верховна Рада України. Правовою підставою його діяльності є Конституція України, Закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент). Останнім часом у доктрині конституційного права з'явилося багато різних позицій щодо визначення Регламенту Верховної Ради України як виду нормативно-правового акту. На основі аналізу доктринальних позицій, чинного законодавства, рішень органів конституційної юрисдикції визначимо місце і значення Регламенту Верховної Ради України як виду нормативно-правового акту в системі законодавства України.

© СВИРСЬКИЙ Борис Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент, декан економіко-правового факультету Маріупольського державного гуманітарного університету

До цієї проблематики в різні часи зверталися такі відомі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Ч. Вайз, Н. Ганжа, В. Журавський, П. Кислий, Д. Ковачев, Л. Кривенко, В. Опришко, В. Погорілко, Е. Рахімкулов, Ю. Решетов, С. Сас, В. Федоренко, Ю. Фрицький, Ю. Шемшученко, О. Ющик тощо. Так, Л. Кривенко звертає увагу, що оптимальне вирішення проблем регламентації парламентської діяльності має виняткове значення в демократичних державах всього світу. Адже парламент значно більшою мірою, ніж інші державні органи, потребує чіткого визначення відповідних процедур, шляхом яких розглядаються та вирішуються питання його компетенції, а також суворого дотримання зазначених процедур усіма суб'єктами¹. Це зумовлене специфікою парламенту, характерними рисами, притаманними його діяльності, завдяки яким він відрізняється від органів виконавчої і судової влади.

Автономність вищого представницького органу народу значною мірою досягається завдяки особливостям регламенту як нормативному акту. Він відрізняється від закону за своєю юридичною природою і за формою. Так, Д. Ковачев зазначає, що «на відміну від закону регламент містить правові приписи, які разом з приписами конституції регулюють безпосередньо одні й ті ж суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю парламенту»².

Вітчизняна практика нормативного регулювання порядку діяльності Верховної Ради України, її органів і депутатів та відносин з різними суб'єктами, що складалась у зв'язку з діяльністю Верховної Ради, формувалась і вдосконалювалась в руслі зарубіжного позитивного досвіду³. Регламенти приймаються парламентами багатьох країн світу відповідно до принципів та інших положень, які містяться у Конституції, конституційних і органічних законах. Одночасно у парламентах звичайно утворюються спеціальні комітети, що здійснюють специфічну та профільну діяльність щодо контролю за додержанням регламенту.

Після набуття Україною статусу самостійної суверенної держави першим актом, який регулював процедурну діяльність парламенту держави, був Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р.⁴ Загальні положення цього акту чітко закріплювали, що Регламент Верховної Ради України має силу закону (див. ст. 1.0.2.).

Конституція України 1996 р. не містила спеціальної статті, присвяченої правовій формі регламентації діяльності парламенту. Цьому питанню відводилося тільки одне правило, згідно з яким порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України» (п. 5 ст. 82).

З огляду на розвиток зарубіжної конституційної правотворчості, а також досвід діяльності Верховної Ради за Регламентом, прийнятим у 1994 р. в Україні актуалізувалась необхідність внесення змін і доповнень до Основного Закону України, що стосується регламентації порядку діяльності Верховної Ради. Серцевиною концепції нового регламенту, як визнавали вчені, мало бути забезпечення конституційних гарантій реальності права Верховної Ради України самостійно регламентувати процедуру своєї діяльності. Важливо підкреслити, що дане положення визначене та співпадає із загальною теорією парламентаризму⁵.

Ці доктринальні висновки щодо необхідності вирішувати питання порядку діяльності Верховної Ради відповідно до Регламенту, а не до закону про Регламент Верховної Ради, знайшли втілення в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV⁶: порядок роботи Верховної

Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (ч. 5 ст. 83 Конституції України).

Прийнятий Верховною Радою України Регламент Верховної Ради України (Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. № 3547/IV⁷) встановив порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначав законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради. Він також визначав порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді.

Проте за час, що пройшов з моменту введення в дію нового Регламенту, з березня 2006 р., неодноразово порушувалося питання про необхідність внесення змін до нього. Більше того, робилися спорадичні спроби це зробити, але їх кон'юнктурний характер не дав змоги системно коригувати цей важливий документ. Водночас Конституційний Суд двічі своїми рішеннями визнавав відповідні Регламенти, за якими працювала Верховна Рада, такими, що не відповідають Конституції України. Вперше він зробив це Рішенням № 4-рп/2008 від 1.04.2008 р. (справа про Регламент Верховної Ради України), визнавши неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 р. № 3547-IV (підпункт 4.3 мотивувальної частини)⁸.

Для того, щоб дати можливість парламенту працювати, Верховна Рада України своєю Постановою ввела у дію Тимчасовий Регламент Верховної Ради⁹. Після цього Конституційний Суд України відповідно до ч. 3 ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» та на підставі ст. 147, 150, 152 Конституції України своїм Рішенням № 16-рп/2008 від 17.09.2008 р. визнав і Тимчасовий регламент таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним)¹⁰.

Щоб не зупиняти роботу, Верховна Рада України 19 вересня 2008 р. прийняла рішення про введення в дію нової редакції Регламенту. Формально він визначений у рішенні парламенту як новий різновид актів Верховної Ради України - власне Регламент. Такий інноваційний підхід до визначення цього важливого документа став черговим кроком у протиборстві парламенту і Конституційного Суду, навіть більш – протиборства гілок влади за повноваження – щодо того, чим є насправді Регламент Верховної Ради.

Аналізуючи зміст ст. 46 чинного Регламенту, С. Лінецький та В. Крижанівський (у коментарі до змін у Регламенті Верховної Ради України) звертають увагу на наступне: рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є закони, постанови, Регламент Верховної Ради, резолюції, декларації, звернення, заяви¹¹.

У чинній редакції Регламенту Верховної Ради України до переліку актів, які приймає парламент, додано ще один - власне Регламент. Таким чином парламентарії намагалися вирішити давній спір: як саме має прийматися Регламент? Якщо Регламент приймається за процедурою прийняття закону, тоді, по-перше, мають бути виконані всі кроки, передбачені процедурою для законів: перше читання, друге тощо. Головним моментом тут є те, що після розгляду і прийняття закону у Верховній Раді він передається на підпис Президенту держави, який має право накладати вето на цей документ і надіслати його назад до парламенту зі своїми за-

уваженнями. Для подолання вето потрібно отримати щонайменше дві третини голосів від конституційного складу парламенту, що нерідко є досить складним. По-друге, процес прийняття змін до Регламенту у цьому випадку стає значно протяжнішим у часі, що теж може негативно позначитися на ефективності роботи єдиного законодавчого органу.

Зрозуміло, що законодавці хочуть позбавитися зайвої опіки і втручання Президента у внутрішні парламентські справи. Крім того, це є додатковим важелем для Президента у системі розподілу повноважень між гілками влади, що впливає на її стабільність. Тому новий Регламент у 2006 р. був затверджений шляхом прийняття вищезгаданої Постанови, де Регламент був додатком. Отже, вже у 2006 р. Регламент, по суті, було прийнято не як постанову чи закон, а як окремий акт Верховної Ради, що не входить до переліку актів, наведеного у попередній редакції ч. 2 ст. 46 Регламенту.

Справді, якщо розглядати сутність Регламенту крізь призму визначень, наведених у зазначеному Коментарі до ст. 46 для законів і постанов Парламенту, то можна зробити висновок, що за своєю правовою природою він ближчий до постанови, ніж до закону. Це визначається насамперед тим, що він охоплює питання, які мають внутрішньопарламентський, процедурно-процесуальний характер. У Коментарі також було зазначено, що постанова є підзаконним актом парламенту, що приймається «з питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України і щодо яких не передбачено необхідності ухвалення законів»¹². Саме останнє формулювання (з чим також погоджується автор статті) і вважають основним аргументом прихильники прийняття Регламенту Верховної Ради як акту, що за своєю правовою природою є відмінним від закону.

Розглянемо спершу формальну сторону питання відповідно до норм Конституції України і профільних рішень Конституційного Суду. Таких рішень було декілька. Звернення суб'єктів подання до Конституційного Суду було спричинене різними тлумаченнями положень Конституції України, що стосуються Регламенту. По-перше, ч. 5 ст. 83 Конституції України унормовує, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Варто зазначити, що до внесення змін до Основного Закону у грудні 2004 р. ця частина була сформульованою таким чином: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Законом про Регламент Верховної Ради України». Крім цього, п. 3 та п.15 ч. 1 ст. 85 Конституції України встановлюють, що до повноважень Верховної Ради України належить: 3) прийняття законів; 15) прийняття Регламенту Верховної Ради України.

Саме на цьому положенні базуються практично всі рішення Конституційного Суду України з цього питання. Вперше Конституційний Суд прийняв таке Рішення (№ 17-рп/98) 3.12.1998 р. (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України). У п. 6 установчої частини цього документа зафіксовано: «Конституційний Суд України вважає, що після набуття чинності Конституцією України (ст. 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (п. 21 ч. 1 ст. 92), зокрема законом про Регламент Верховної Ради України»¹³.

Наступною була ухвала Конституційного Суду України № 22-у/2007 від 11.05.2007 р. щодо офіційного тлумачення положень частини п'ятої ст. 83 і п. 15 ч. 1 ст. 85 Конституції України¹⁴. Відмовивши у відкритті конституційного прова-

дження, посиляючись на невідповідність подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд підтвердив своє бачення цього питання. У п. 3 установчої частини своєї Ухвали Конституційний Суд знову послався на те, що «після набуття чинності Конституцією України (ст. 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України [...] Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України), зокрема законом про регламент Верховної Ради України». Констатуючи, що з моменту прийняття Конституційним Судом у 1998 р. вищезгаданого Рішення жодних змін до ст. 92 Основного Закону не було внесено, Конституційний Суд не вбачає потреби переглядати свою точку зору про те, що Регламент парламенту має прийматися як закон.

Конституційний Суд ще раз повернувся до згаданої теми у квітні 2008 р. під час розгляду справи про Регламент Верховної Ради України. Спираючись на ці ж аргументи, він визнав неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16.04.2006 р. за № 3547-IV. Цією Постановою було прийнято Регламент, який був чинним понад два роки. Рішення Конституційного Суду встановлювало, що Регламент, затверджений Постановою Верховної Ради, є не чинним.

Одразу ж після цього, 8 квітня 2008 р., Верховна Рада України прийняла Постанову «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» № 247-IV, якою затвердила тепер уже Тимчасовий регламент Верховної Ради України. У своєму рішенні парламентарії визначали термін дії цієї редакції Регламенту до законодавчого врегулювання питань організації та порядку діяльності Верховної Ради.

Проте наведені вище аргументи, що базуються на положенні ст. 92 Конституції України і відповідних рішеннях Конституційного Суду України, свідчать про те, що доти, доки п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції не буде змінено, Регламент Верховної Ради і відповідно зміни до нього мають прийматися як закони України.

4 вересня 2008 р. Верховна Рада України повторно прийняла Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України», зареєстрований за № 2204. 17 вересня 2008 р. Конституційний Суд у відповідь на конституційне подання 105 народних депутатів України і прийняв своє Рішення № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. У резолютивній частині цього документа він визнав невідповідним Конституції України Тимчасовий регламент, про який йшлося вище. Аргументація органу конституційної юрисдикції залишилася незмінною: «Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України».

Як бачимо, в цьому Рішенні знову було підтверджено положення попереднього Рішення КСУ № 4-рп/2008 від 01.04.2008 р., згідно з яким процедура прийняття такого закону, включно із розглядом, ухваленням та набуттям ним чинності, має проходити відповідно до положень ст. 84, 93 і 94 Основного Закону. Визначальною тут є вимога про виконання положень ст. 94, адже саме нею встановлюється норма, яка приписує обов'язковість направлення прийнятого парламентом закону на підпис Президенту України, що може призвести до накладання вето на нього.

18 вересня 2008 р. Президентом України на цей Закон було повторно накладено вето і він був повернений з пропозиціями Президента до Верховної Ради

України. 19 вересня 2008 р. Верховна Рада України затвердила Регламент Верховної Ради України актом парламенту, який було підписано Головою Верховної Ради України 24 вересня 2008 р.

Слід, однак, зазначити, що цей особливий вид нормативно-правового акту в переліку актів, які може приймати парламент, залишився нереалізованим. Натомість 24 грудня 2008 р. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України на своєму засіданні розглянув це питання і вирішив, що Президент України не мав конституційних підстав для повторного повернення закону. Комітет звернувся до Голови Верховної Ради з пропозицією опублікувати цей закон за його підписом відповідно до положення ч. 4 ст. 94 Конституції України.

23 січня 2009 р. Президент України листом за № 1/149 втретє запропонував повторно розглянути Закон України «Про організацію порядку діяльності Верховної Ради України». З лютого 2009 р. Верховна Рада України повернулася до розгляду цього питання у сесійній залі. Народні депутати повторно розглянули пропозиції Президента України і знову подолали його вето 393 голосами. Не дочекавшись підпису Президента України, Голова Верховної Ради України підписав цей Закон для оприлюднення¹⁵.

Крапку в цьому спорі остаточно вирішив прийнятий 04. 09. 2008 р. Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» (набрав чинності з 17 лютого 2009 р.), який є чинний та визначає, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України.

Таким чином, незважаючи на суттєві суперечності та колізійність конституційно-правових норм (ст. 83, 92 Конституції України), Регламент Верховної Ради України як правовий припис після тривалого нормотворчого процесу знайшов місце як новий самостійний виду нормативно-правового акту в системі законодавства України, що регулює організацію і порядок діяльності Верховної Ради України.

1. Кривенко Л. Регламентация діяльності парламенту і парламентська реформа в Україні // Юридичний вістник. – 1999. – № 4. – С. 60. **2. Ковачев Д.** Парламентская процедура: понятия, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств // Вестник МПА. – 1994. – № 4. – С. 194. **3. Кривенко Л.** Цит. праця. – С. 61. **4. Регламент** Верховної Ради України від 27.07.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338. **5. Сравнительное конституционное право.** – М., 1996. – С. 534–537. **6. Про внесення змін до Конституції України:** Закон України від 8.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. **7. Про Регламент** Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23, № 24–25. – Ст. 202. **8. Рішення** Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1.04.2008 р. (справа про Регламент Верховної Ради України) // www.ccu.ua/uk/index **9. Про деякі питання** нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 8.04.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 19 – 22. – Ст. 211. **10. Рішення** Конституційного Суду України № 16-рп/2008 від 17.09.2008 р. (справа про коаліцію депутатських фракцій

у Верховній Раді України) // www.csu.ua/uk/index **11.** Законотворчість: Коментар до змін у Регламенті Верховної Ради України / Упор. С. Лінецький, В. Крижанівський. – К., 2009. – С. 9–12. **12.** Там само. **13.** Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/98 від 3.12.1998 р. (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) // www.csu.ua/uk/index **14.** Ухвала Конституційного Суду України № 22-у/2007 від 11.05.2007 р. про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини п'ятої ст. 83 і п. 15 ч. 1 ст. 85 Конституції України // www.csu.ua/uk/index **15.** Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України: Закон України від 4. 09. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 12. – Ст. 147.