

УДК 34

*Неселевська А. А.**аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України**(Апарат Верховної Ради України)*

РЕГЛАМЕНТ – ОСНОВНИЙ ПРАВОВИЙ ДОКУМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ЗАКОН ЧИ ПІДЗАКОННИЙ АКТ

Конституція України визначає перелік повноважень Верховної Ради України (далі – ВРУ), які спрямовані на ефективне здійснення властивих парламентам функцій: законодавчої, контрольної та установчої.

Нормативно-правовими актами, які мають найвищу силу та становлять правове підґрунтя функціонування парламенту є: Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»; Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; Закон України «Про статус народного депутата України».

Регламент ВРУ потребує особливої уваги, оскільки це єдиний процесуально-нормативний акт, що встановлює порядок роботи українського парламенту. У тому числі: порядок підготовки і проведення сесій ВРУ, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій ВРУ [2].

Регламент ВРУ затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

© Неселевська А. А., 2016

© Національний університет «Острозька академія», 2016

-
- Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

Як засвідчила попередня парламентська практика, прийняття Регламенту ВРУ не у формі закону мало наслідком визнання такого нормативно-правового акту неконституційним.

Правову позицію щодо необхідності прийняття Регламенту ВРУ як закону України Конституційний Суд України висловив неодноразово у своїх рішеннях від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 та від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009.

Таким чином, «відповідно до вимог Конституції України Регламент ВРУ має прийматися виключно як закон за встановленою статтями 84, 93 і 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності» [10; 11; 12].

В той же час варто зазначити основні положення з теорії права: закон – це нормативно-правовий акт, який приймається органом законодавчої влади або на референдумі народом у відповідній формі [15, с. 103], що регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю і інтереси більшості населення, втілює основні права людини та інші загальнолюдські цінності і має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, породжує юридичні наслідки, гарантується і охороняється державою [16, с. 474-475; 18, с. 142]

Закон – це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин [21].

Юридична енциклопедія визначає поняття «регламент» як таке, що походить від французького *regle* – правило, латинського *regula* – правило: сукупність правил, якими визначається порядок роботи органу державної

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи [17, с. 256].

Регламент – це «прийнятий розпорядок ведення зборів, засідання та інше; час, відведений цим розпорядком для доповіді чи виступу; правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації; правила (постійні чи тимчасові), які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата; акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади» [14].

Отже, регламентом прийнято вважати сукупність правил, які встановлюють порядок здійснення органом або посадовими особами своїх повноважень.

Згідно визначення понять «закон» і «регламент» та предмету регулювання суспільних відносин, що склалися в процесі реалізації парламентом своїх функцій, то Регламент ВРУ має всі ознаки підзаконного акту.

«Організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України визначаються виключно законами України» [1]. У той же час «Конституція України не містить приписів щодо обмеження кількості актів, якими мають регулюватись організація і порядок діяльності Верховної Ради України. Положення зазначеного пункту не виключають прийняття окремого закону про порядок роботи Верховної Ради України чи закону про Верховну Раду України» [13].

На сьогодні не прийнято Закону України «Про нормативно-правові акти», яким мав би визначити єдиний порядок розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття та набрання чинності, а також встановити єдині вимоги до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

нормотворення. Ймовірно тому, під час написання Регламенту ВРУ не було враховано загальних теоретичних засад нормопроєктування щодо встановлення порядку роботи ВРУ та чіткості у формулюванні норм Конституції задля подальшого її однозначного трактування.

У той же час у Конституції України передбачено функціонування інших державних органів: Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Рахункова палата України, Служба безпеки України, тощо.

Наприклад, організацію, повноваження і порядок діяльності КМУ визначається Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [3], а Регламент КМУ, затверджений постановою КМУ, «встановлює порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності» [9].

Згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» «положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України» [5]. «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження» [1].

Таким чином щодо порядку роботи КМУ та інших органів, що становлять систему органів виконавчої влади, КМУ самостійно власними актами регламентує механізми здійснення своїх повноважень, передбачених в Законі про КМУ.

Однак, аналізуючи процедуру прийняття та внесення змін до Регламенту ВРУ, на одному з етапів зазначений закон направляється на підпис Президентові України. Згідно Конституції України Президент України «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» [1]. Таким чином порядок роботи ВРУ потребує певного «одобрення» від

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

Президента України, що ставить в залежність законодавчу гілку влади і порядок здійснення нею функцій. У той час «постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України» [2].

Аналогічно правовому регулюванню виконання своїх повноважень органів виконавчої влади визначається організація, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати України Законом України «Про Рахункову палату». А «порядок, правила та процедура здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) визначаються відповідно до цього Закону Регламентом Рахункової палати» [4].

Основні засади, система і організація діяльності, повноваження Служби безпеки встановлюються Законом України «Про Службу безпеки України» [6]. А регламентація роботи Антитерористичного центру, колегії при Службі безпеки України, повноваження посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються положеннями, що затверджуються підзаконними нормативно-правовими актами.

Згідно наведеного вище можна зробити висновок, що основні засади, система і організація діяльності, повноваження органів державної влади, створення яких передбачено у Конституції України, регламентується законами України, а порядок, правила та процедури здійснення повноважень – підзаконними актами (регламенти, положення, тощо), які приймаються цим органом або вищим органом в системі органів державної влади.

Нормами Основного Закону України не визначено вимог щодо правової форми Регламенту ВРУ, тобто не передбачено, що він має бути прийнятий саме у формі Закону.

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

Тому, враховуючи норми Конституції України, теорію держави і права, думки науковців та практику нормопроекування, доцільно було би основні засади, систему і організацію діяльності, повноваження Голови ВРУ передбачити у Законі про Верховну Раду України, а порядок, правила та процедури – у Регламенті ВРУ, який затверджувався би постановою ВРУ.

Таким чином логіка зазначеної ідеї узгоджується і з Конституцією України. Оскільки «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» [1], то Закон про Верховну Раду України повністю відповідатиме цій нормі.

А предмет регулювання Регламенту ВРУ це суто процедурні питання: розміщення народних депутатів і запрошених осіб у залі засідань ВРУ; формування складу Підготовчої депутатської групи для проведення першої сесії ВРУ нового скликання; порядок складення присяги народним депутатом України; послідовність розгляду питань на першій сесії новообраної ВРУ; формування порядку денного сесії ВРУ; обговорення питань на пленарних засіданнях ВРУ; порядок виступів і надання слова на пленарних засіданнях ВРУ.

Це пов'язано не лише з загальноприйнятою теорією та практикою, а і гнучкістю, ефективністю законодавства. Внесення змін до законів України відбувається за набагато складнішою процедурою, ніж до підзаконних актів. До того ж процедури, за якими працює державний орган, є достатньо нестабільними та залежно від практики, окремих ситуацій можуть потребувати удосконалення внутрішніх механізмів діяльності шляхом

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселівська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

оперативного внесення змін до відповідного нормативно-правового акту (регламенту, положення, тощо).

Наприклад, вже склалася ситуація, яка доводить, що затвердження Регламенту ВРУ як Закону, уповільнює реформу парламенту. Вона полягає в наступному.

З метою зміцнення демократії та верховенства права в Україні ВРУ підписано Меморандум про взаєморозуміння між ВРУ та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності (далі – Меморандум). Першочерговими завданнями Меморандуму є забезпечення ефективного виконання конституційних функцій ВРУ – законодавчої, контролюючої та представницької; підвищення якості українського парламентаризму [7].

Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ (далі – Рекомендації) затверджені постановою ВРУ та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ» [8; 19].

Таким чином, зазначені рекомендації визначено як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, а після їх затвердження постановою ВРУ – нормативно-правовим документом, яким Апарат ВРУ має обов'язково керуватися у своїх діях.

Зазначені Рекомендації, серед іншого, передбачають удосконалення багатьох процедурних питань, що є предметом регулювання підзаконного акту: механізмів реєстрації законопроектів; уточнення порядку проведення експертиз законодавчих ініціатив; проведення попередньої дореєстраційної перевірки законопроектів; удосконалення положень щодо календарного плану роботи ВРУ; зміна організаційних засад діяльності Погоджувальної ради депутатських фракцій; тощо [8].

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

На основі Рекомендацій, які вже є прийняті парламентом у вигляді постанови ВРУ, розроблено та зареєстровано проект Закону про внесення змін до Регламенту ВРУ щодо реалізації окремих положень пунктів 3, 4, 5, 8, 11, а також пункту 10 Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ» за реєстраційним номером 4696 від 19.05.2016 р. [20] та 3 альтернативні законопроекти до нього.

Законодавча процедура складається з декількох етапів, які мають свої стадії: попередній розгляд законопроектів комітетами ВРУ; розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань; експертиза законопроектів; підписання Президентом України; набрання чинності; тощо.

Зазначені процедури займають певний час: наукова, юридична експертиза (до 14 днів); підготовка і направлення висновків до головного комітету висновків комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (до 21 днів); розгляд законопроекту головним комітетом (до 30 днів); підготовка законопроекту для розгляду у другому читанні (не регламентовано за часом); підготовка законопроекту для розгляду у третьому читанні (не регламентовано за часом).

«Постанови та інші акти Верховної Ради України приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх у цілому, якщо Верховною Радою України не прийнято іншого рішення» [2].

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселівська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

Наукова, юридична експертизи, наявність висновків комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції не є обов'язковими для розгляду ВРУ проекту постанови.

Тому процедура внесення змін до Регламенту ВРУ як підзаконного акту, затвердженого постановою ВРУ, набагато швидша, ніж внесення змін до Закону.

У зв'язку із викладеним вище, доведено доцільність прийняття Регламенту ВРУ, який затверджуватиметься постановою ВРУ та Закону про Верховну Раду України.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Верховна Рада України; Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
2. Про Регламент Верховної Ради України. Верховна Рада України; Закон, Регламент від 10.02.2010 № 1861-VI – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>
3. Про Кабінет Міністрів України. Верховна Рада України; Закон від 27.02.2014 № 794-VII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/794-18>
4. Про Рахункову палату. Верховна Рада України; Закон від 02.07.2015 № 576-VIII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/576-19>

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

5. Про центральні органи виконавчої влади. Верховна Рада України; Закон від 17.03.2011 № 3166-VI – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/3166-17>
6. Про Службу безпеки України. Верховна Рада України; Закон від 25.03.1992 № 2229-XII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2229-12>
7. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. Верховна Рада України, Європейський Союз; Меморандум, Міжнародний документ від 03.07.2015 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/n0002001-15>
8. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Верховна Рада України; Постанова, Рекомендації від 17.03.2016 № 1035-VIII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1035-19>
9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України; Постанова, Регламент від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/950-2007-%D0%BF>
10. Рішення Конституційного Суду України від 03.12.1998 № 17-рп/98 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-98>

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

11. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08>
12. Рішення Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v030p710-09>
13. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v030p710-09>
14. Литвин В.М. Законотворча діяльність. Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України Литвина В.М. - К.: Парламентське видавництво. - 2004. -С. 297.
15. Тихомиров Ю.А. Законодательная техника. Научно-практическое пособие под ред. Тихомирова Ю.А. - М., 2000. - С. 103.
16. Шемчушенко Ю.С. Юридична енциклопедія в 6-ти томах під ред. Шемчушенка Ю.С. та ін. - Т. 2. - К.: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2003. - С. 474-475.
17. Шемчушенко Ю.С. Юридична енциклопедія в 6-ти томах під ред. Шемчушенка Ю.С. та ін. - Т.5. - К.: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М.П.Бажана , 2003. - С. 256.
18. Популярна юридична енциклопедія. - К.: "Юрінком Інтер", 2002. - С. 142.
19. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселєвська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

20. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо реалізації окремих положень пунктів 3, 4, 5, 8, 11, а також пункту 10 Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у "Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/1035-19>

21. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки. Апарат Верховної Ради України; Методичні рекомендації. Київ – 2014 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

Неселевська А. А.

Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт

Модель ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері виконання ВРУ своїх функцій, побудована таким чином, що основним документом після Конституції України є Регламент ВРУ, що затверджений Законом та має вищу юридичну силу. Це суперечить теорії права та загальноприйнятій практиці, в першу чергу, щодо предмету регулювання закону і підзаконного акту, яким за своєю юридичною природою є регламент. У цьому дослідженні наведені аргументи щодо необхідності затвердження Регламенту ВРУ постановою ВРУ та розглядаються передумови прийняття Закону про ВРУ.

▪ Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16naaspa.pdf>.

Ключові слова: Регламент Верховної Ради України, Закон про Верховну Раду України, порядок роботи парламенту.

-
- Регламент – основний правовий документ Верховної Ради України: закон чи підзаконний акт / А. А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16паасра.pdf>.