

## РОЛЬ РЕГЛАМЕНТА В НОРМАТИВНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТА УКРАИНЫ

И. СНИГУР,

кандидат юридических наук, главный научный консультант  
Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины

### SUMMARY

The article is dedicated to investigation of role of regulations in regulatory security of realization of constitutive function of Parliament of Ukraine and also forms of normative legal act, which should regulate order of work of the Parliament of Ukraine. Dominant role of regulations among legislative acts, determining order of realization of separate constitutive powers of the Parliament of Ukraine, is summarized. It is proposed to enshrine in Constitution of Ukraine a separate power of the Parliament to approve Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine which should be considered as special normative legal act that does not require approval with other acts or coordination by anyone.

**Key words:** parliament, constitution, regulation, constitutive function of parliament.

\* \* \*

Статья посвящена исследованию роли регламента в нормативном обеспечении реализации учредительной функции парламента Украины, а также формы нормативно-правового акта, которым должен регулироваться порядок работы парламента Украины. Резюмируется доминирующая роль регламента среди законодательных актов, определяющих порядок реализации отдельных учредительных полномочий парламента Украины. Предлагается закрепить в Конституции Украины отдельное полномочие парламента принимать Регламент Верховной Рады Украины, который должен рассматриваться как особый нормативно-правовой акт, который не требует утверждения другими актами и согласования с кем-либо.

**Ключевые слова:** парламента, конституция, регламент, учредительная функция парламента.

*Постановка проблемы. Эффективное функционирование законодательного органа, реализация парламентом своих функций невозможны без надлежащего нормативно-правового обеспечения, ключевая роль в котором принадлежит регламенту. Поэтому исследование значения этого акта, выявление проблемных и дискуссионных аспектов правового обеспечения деятельности парламента станет основанием для дальнейшего изучения учредительной функции парламента Украины – Верховной Рады Украины, усовершенствования ее правового регулирования и повышения эффективности реализации своих полномочий.*

**Актуальность темы.** Стабильное и успешное развитие общества и государства напрямую зависит от эффективности функционирования государственной власти и, прежде всего, от работы законодательного органа – парламента. Роль парламента в механизме реализации государственной власти без преувеличения является ведущей, что обусловлено наличием у парламента исключительного права принимать общеобязательные правила поведения в форме законов. Тем не менее, кроме законодательной функции, парламентам свойственны и другие важные направления деятельности (учредительная, представительская, контрольная и другие функции), без реализации которых невозможно обеспечение разделения властей.

Одной из основных функций парламента по праву можно считать учредительную функцию, которая

охватывает деятельность парламента Украины относительно назначения выборов и референдумов, формирования органов государственной власти и других государственных органов, внутренних парламентских структур, определение принципов территориального устройства и местного самоуправления путем принятия Конституции Украины и внесения в нее изменений.

Несмотря на то, что учредительная функция парламента Украины – предмет исследования многих правоведов (Ю. Барабаш, А. Георгица, Ю. Древаль, А. Журавлева, В. Журавский, Е. Майданник, Я. Назаренко, В. Олуйко, В. Погорилко, Х. Приходько, Ж. Пустовит, В. Серегин, А. Червяцова и другие), нормативное обеспечение реализации учредительной функции парламента с помощью регламента требует более глубокого исследования. Это обусловлено, пре-

жде всего, значением регламента как акта, определяющего порядок деятельности высшего органа народного представительства и реализации всех его функций и полномочий, в нормативном обеспечении функционирования парламента Украины.

**Цель** этой статьи – исследование роли регламента в нормативном обеспечении реализации учредительной функции парламента Украины.

**Изложение основного материала исследования.** Среди правовых актов, которые осуществляют нормативное обеспечение функционирования парламента Украины, центральное место занимает регламент. Однако в системе нормативно-правовых актов Украины регламент следует поставить на второе по значимости место после конституции. Такой вывод обусловлен тем, что Регламент Верховной Рады Украины утвержден Законом от 10 февраля 2010 года № 1861-VI [1], а в ч. 2 ст. 8 Конституции Украины предусмотрено, что «Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей» [2].

Как справедливо отметил российский ученый Д. Ковачев, в подавляющем большинстве стран мира организация и порядок деятельности



парламента регламентируются только двумя правовыми актами: конституцией и регламентом парламента. И это не случайно. В отличие от закона на эти два акта, во-первых, не распространяется вето президента и юрисдикция конституционного суда, во-вторых, президент и правительство, а также все другие субъекты права законодательной инициативы, кроме депутатов парламента, не обладают правом, касающимся принятия и изменения регламента парламента. Эти обстоятельства являются объективным фактором, обеспечивающим самостоятельность парламента при определении его организации и порядка деятельности. Использование закона для регламентации организации и порядка деятельности парламента есть не что иное, как легальный способ поставить внутреннюю организацию парламента и его внутренний распорядок работы в зависимость от исполнительной и судебной власти [3, с. 139].

Таким образом, в зарубежных странах, как правило, регламент принимается законодательным органом в форме подзаконного акта, что исключает вмешательство через законодательный процесс главы государства (путем применения права вето) и других органов в осуществление парламентом своих процедур, а также является определенной гарантией независимости парламента.

Существует необходимость выяснить значение термина «регламент». Регламент – (франц. *reglement* – упорядочивание, урегулирование, распоряжение, предписание, от *regle*, лат. *regula* – правило): 1) совокупность правил или нормативный акт, которым определяется порядок деятельности органа государственной власти, органа местного самоуправления, организации или учреждения; 2) порядок проведения собраний, заседаний, конференций, съездов; 3) название международно-правового акта [4, с. 256]. Регламент, как правило, принимается самим органом на основании и согласно Конституции и законов, которые определяют статус данного органа власти. Регламент не имеет силы закона, но признается источником конституционного права [5, с. 393].

Таким образом, в правовой доктрине достаточно распространено мнение, что регламенты представительских органов – это отдельный вид нормативно-правовых актов. В его основе лежит то обстоятельство, что регламент имеет особый предмет регулирования – внутренние парламентские процедуры.

Подходы украинского законодателя относительно формы нормативно-правового акта, которым должен регулироваться порядок работы парламента, не соответствует вышеизложенным положениям правовой доктрины. Так, Конституция Украины определяет, что порядок работы Верховной Рады Украины устанавливается Конституцией Украины и законом о регламенте Верховной Рады Украины (ч. 5 ст. 82), а также содержит норму, по которой «исключительно законами Украины определяются организация и порядок деятельности Верховной Рады Украины» (п. 21 ч. 1 ст. 92) [2].

Несмотря на то, что действующий Регламент Верховной Рады Украины был утвержден законом, в юридической науке до сих пор актуальна дискуссия относительно формы нормативно-правового акта, которым должен регулироваться порядок работы Верховной Рады Украины.

В своем решении от 1 апреля 2008 года № 4-рп/2008 Конституционный Суд Украины определил следующее. В ч. 1 ст. 92 Основного Закона Украины закреплен принцип приоритета (верховенства) закона в системе других нормативно-правовых актов, с помощью которого осуществляется правовое регулирование самых важных общественных отношений. Перечень вопросов, которые должны регулироваться исключительно законами Украины, предусмотренный этой нормой, имеет императивный характер, а это означает, что все решения относительно них должны приниматься в форме закона. К ним принадлежат, в частности, организация и порядок деятельности Верховной Рады Украины, статус народных депутатов Украины (п. 21); организация и деятельность органов исполнительной власти, основы государственной службы (п. 12); судопро-

водство, судопроизводство, статус судей (п. 14).

Таким способом Конституция Украины установила, что только Верховная Рада Украины в соответствующем законе имеет право определять организацию и порядок деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти и статус их должностных лиц (абз. 3-4 подп. 4.2. п. 4 мотивировочной части решения).

Рассмотрев соответствующее дело, Конституционный Суд Украины принял решение признать неконституционным Постановление Верховной Рады Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 16 марта 2006 года № 3547-IV (п. 1 резолютивной части решения) [6]. В дальнейшем эта же позиция Конституционного Суда Украины была повторно отражена в его решениях: № 16-рп/2008 от 17 сентября 2008 года и № 30-рп/2009 от 26 ноября 2009 года [7, 8].

Таким образом, приведенные выше конституционные нормы и решения Конституционного Суда Украины, по сути, лишили Верховную Раду Украины права самостоятельно определять свою внутреннюю деятельность. Утверждение Регламента законом, как это предусмотрено сейчас Основным Законом, предоставляет Президенту Украины возможность применять к нему (либо закону, который вносит в него изменения) право вето и при желании создавать парламента препятствия в организации его внутренней деятельности. Существующий поход нельзя считать логичным и оправданным с позиции теории разделения властей. Кроме того, Конституция Украины предусматривает возможность принятия парламентом Украины, кроме законов и постановлений, также иных актов, одним из видов которых является регламент (ст. 91) [2].

Полагаем, что в Конституции Украины должно быть закреплено отдельное полномочие парламента принимать Регламент Верховной Рады Украины, который должен рассматриваться как особый нормативно-правовой акт, который не требует утверждения другими актами и огласования с кем-либо.



Необходимо обратить внимание, что во внесенных в 2004 году в Конституцию Украины изменениях предусматривалось, что порядок работы Верховной Рады Украины должен устанавливаться уже не законом о Регламенте, а Регламентом как самостоятельным нормативно-правовым актом, что следовало из анализа конституционных предписаний ч. 5, 9 ст. 83, ч. 3 ст. 88. Кроме того, были внесены изменения в ч. 1 ст. 85 Конституции Украины о том, что Верховная Рада Украины имеет право принимать Регламент (п. 15). Вместе с тем, несмотря на то, что Конституционный Суд Украины принимал свое решение относительно Регламента Верховной Рады Украины в период, когда действовали вышеуказанные нормы (до 30 сентября 2010 года, когда Конституционный Суд Украины своим решением № 20-рп/2010 признал неконституционным Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2222-IV), он не принял их во внимание.

На сегодняшний день, несмотря на существование целого ряда законов, которые раскрывают механизм реализации парламентом Украины учредительной функции (например, Закона Украины «О Кабинете Министров Украины», «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», «О судостроительстве и статусе судей», «О Высшем совете юстиции» и т.д.), процедурные аспекты реализации учредительной функции парламента Украины регулируются Регламентом Верховной Рады Украины.

Доминирующая роль регламента среди законодательных актов, определяющих порядок реализации отдельных учредительных полномочий парламента Украины, определяется кругом вопросов, которые он регулирует. Это вопросы формирования органов парламента Украины, избрания, назначения и отзыва его должностных лиц; назначения или избрания на должности, увольнения с должностей, прекращения полномочий, предоставления согласия на назначение или увольнение с должностей должностных лиц и т.д.

Раздел III Регламента Верховной Рады Украины «Формирование органов Верховной Рады Украины. Избрание, назначение и отзыв ее должностных лиц» содержит 5 Глав, среди которых: Глава 11 «Формирование депутатских фракций в Верховной Раде Украины», Глава 14 «Согласительный совет депутатских фракций в Верховной Раде Украины», Глава 15 «Глава Верховной Рады Украины, Первый заместитель и заместитель Главы Верховной Рады Украины», Глава 16 «Образование комитетов Верховной Рады Украины», Глава 17 «Образование временных специальных комиссий и временных следственных комиссий Верховной Рады Украины» [1].

Цельный ряд норм включен в Раздел V Регламента Верховной Рады Украины «Рассмотрение Верховной Радой Украины вопросов по специальным процедурам». Среди них: Глава 26 «Рассмотрение законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины», Глава 33 «Назначение или избрание на должности, увольнение с должностей, прекращение полномочий, предоставление согласия на назначение или увольнение с должностей должностных лиц, выражение недоверия Генеральному прокурору Украины в случаях, предусмотренных Конституцией Украины», Глава 34 «Порядок составления присяги Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, членами Высшего совета юстиции, судьями Конституционного Суда Украины, членами Центральной избирательной комиссии» [1].

К основным вопросам, которые входят в учредительное направление деятельности парламента Украины и регулируются Регламентом Верховной Рады Украины, принадлежат следующие:

- 1) формирование органов Верховной Рады Украины; избрание, назначение и отзыв ее должностных лиц;
- 2) рассмотрение законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины;
- 3) назначение или избрание на должности, увольнение с должностей, прекращение полномочий, предоставление согласия на назначение

или увольнение с должностей должностных лиц;

4) выражение недоверия Генеральному прокурору Украины в случаях, предусмотренных Конституцией Украины;

5) порядок принятия присяги Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, членами Высшего совета юстиции, судьями Конституционного Суда Украины, членами Центральной избирательной комиссии.

Необходимо обратить внимание на следующий момент. Порядок реализации учредительных полномочий Верховной Рады Украины относительно назначения или избрания на должности, увольнения с должностей, прекращения полномочий, предоставления согласия на назначение или увольнение с должностей должностных лиц в случаях, предусмотренных Конституцией Украины, одновременно определяется Регламентом Верховной Рады Украины (Глава 33), а также другими законами («О Счетной палате», «О Национальном банке Украины», «О Национальном совете Украины по вопросам телевидения и радиовещания», «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», «О Кабинете Министров Украины», «О Фонде государственного имущества Украины», «Об Антимонопольном комитете Украины», «О Высшем совете юстиции», «О судостроительстве и статусе судей», «О Конституционном Суде Украины», «О прокуратуре», «О Центральной избирательной комиссии» и т.д.).

Детальный анализ положений Раздела 33 Регламента Верховной Рады Украины свидетельствует, что он чрезмерно насыщен бланкетными нормами, которые отсылают к положениям других законов. Это дает основания прийти к выводам об отсутствии у законодателя единого подхода к нормативному регулированию процедур назначения или избрания на должности, увольнения с должностей, прекращения полномочий, предоставления согласия на назначение или увольнение с должностей должностных лиц в случаях, предусмотренных Конституцией Украины.



Таким образом, складывается ситуация, когда нормы права относительно порядка назначения или избрания на должности, увольнения с должностей, прекращения полномочий, предоставления согласия на назначение или увольнение с должностей конкретных должностных лиц (Премьер-министра Украины, судей Конституционного Суда Украины, Главы Антимонопольного комитета Украины, Главы Фонда государственного имущества Украины, Главы Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания, Главы и членов Счетной палаты, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, Главы Национального банка Украины, членов Совета Национального банка Украины, членов Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания Украины, членов Центральной избирательной комиссии) содержатся и в Регламенте Верховной Рады Украины, и в одном из перечисленных законодательных актов, который определяет статус соответствующего государственного органа, относительно которого парламент Украины реализует учредительную функцию.

Вместе с тем, регулирование одного и того же вопроса двумя разными законодательными актами, которые имеют одинаковую юридическую силу, приводит к нарушению принципа системности нормотворчества и возникновению коллизий между предписаниями законов. По общему правилу, процессуальные нормы относительно работы парламента, его органов и должностных лиц при исполнении возложенных на них полномочий – предмет регулирования Регламента Верховной Рады Украины (ч. 1 ст. 1) [1]. Таким образом, нормы других законодательных актов относительно порядка рассмотрения в парламенте вопросов назначения или избрания на должности, увольнения с должностей, прекращения полномочий, предоставления согласия на назначение или увольнение с должностей конкретных должностных лиц, на наш взгляд, необходимо исключать из текстов вышеуказанных законов. Это даст возможность

избежать чрезмерной нагрузки на действующее законодательство, избавит его от лишнего нормативного материала, устранив дублирование почти одинаковых по содержанию положений в нескольких законодательных актах, а также станет способом преодоления коллизий между нормами Регламента Верховной Рады Украины и других законов.

**Выводы.** В системе нормативного обеспечения реализации учредительной функции парламента Украины регламент занимает второе по значимости место после Основного Закона. Повысить эффективность реализации учредительных полномочий парламента Украины возможно, прежде всего, законодательным путем благодаря достижению однозначности и согласованности между собой положений нормативно-правовых актов, которые регулируют соответствующую сферу, а также эффективной деятельности государства и других субъектов, направленной на реализацию этих положений на практике.

#### Список использованной литературы:

1. Про Регламент Верховной Рады Украины: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14. – Ст. 133.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 01.10.2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
3. Ковачев Д.А. О форме актов, регламентирующих внутреннюю организацию и процедуру деятельности парламента // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 138-139.
4. Юридична енциклопедія [Текст] / ред. Ю.С. Шемшученко [та ін.]; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т.5: П-С. – К.: [б.в.], 2003. – 736 с.
5. Арутюнян Т.Т., Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. – М., 2006. – С. 393.
6. 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) від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 21.04.2008. – № 28. – Ст. 904.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 03.10.2008. – № 72. – Ст. 2432.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26.11.2009 р. № 30-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 18.12.2009. – № 95. – Ст. 3286.