

*Омельченко Н. Л.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
науковий співробітник відділу конституційного права  
та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України*

## ДЖЕРЕЛА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Анотація.** У статті досліджуються джерела парламентського права, характеризуються їхні особливості. Ключовим питанням дослідження є питання класифікації та систематизації джерел парламентського права, співвідношення джерел конституційного й парламентського права. Встановлено, що джерела парламентського права України тлумачаться як весь законодавчий масив, що регулює парламентсько-правові відносини.

**Ключові слова:** джерела конституційного права, джерела парламентського права, системний підхід, класифікація джерел парламентського права, парламентська реформа.

**Постановка проблеми.** Проблематика джерел парламентського права є однією з найактуальніших проблем як в теорії конституційного права, так і практики сучасного парламентаризму «як системи взаємодії суспільства й держави, для якої історично характерними є визнання провідної, особливої й суттєвої ролі парламенту – загальнонаціонального колегіального представницького органу державної влади в здійсненні державно-владних функцій» [1, с. 15]. Адже аксіоматично, що питання, які стосуються джерел права є так звані «відправним моментом» у процесі пізнання всіх правових інститутів та власне парламентського права [2, с. 1].

Варто зазначити, що визначальною подією розвитку джерел парламентського права стала ініційована 2016 року парламентська реформа, яка отримала законодавче закріплення прийняттям Постанови Верховної Ради (далі – ВР) України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року, але так і не розпочалася. Реформа мала почати реалізовуватися на основі рекомендацій Місії Європейського Парламенту, що працювала в Україні на чолі з П. Коксом. У процесі роботи було напрацьовано 52 рекомендації, які стосувалися таких напрямків, як законодавчий процес і спроможність Верховної Ради, політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; відкритість та підзвітність громадянам; адаптація законодавства Європейського Союзу; адміністративні спроможності; коаліція, опозиція та діалог всередині ВР; етика й поведінка у ВР та приєднання Верховної Ради України до глобальної міжнародної ініціативи «Відкритий парламент» та прийняттям Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки. Проте особливо актуальними залишається проблема відповідного як теоретико-методологічного забезпечення цієї реформи взагалі, так і вдосконалення джерел парламентського права зокрема.

Важливим внеском у дослідження проблем джерел парламентського права та їхню систематизацію стали відповідні праці вчених (І. Берназюка, О. Васильченко, Н. Ганжі, О. Горо-

децького, Ю. Древалю, М. Маркуш, В. Олуйка, С. Саса, М. Теплюка, Ю. Тодики, В. Цоклана, В. Федоренка, Ю. Шемшученка, П. Шляхтуна, О. Ярмиша та ін.) з теорії конституційного й парламентського права. Але в цілому проблема щодо джерел парламентського права, їхньої сутності та змісту, наукової класифікації та систематизації досі залишається поза межами комплексного наукового дослідження, що й зумовило вибір нами цього напрямку.

Перші дослідження джерел парламентського права були здійснені в Англії й тісно пов'язувалися з функціонуванням англійського парламенту. Адже саме англійський парламент вважається першим парламентом у його сучасному розумінні. Їхню основу склали парламентські процедури. Слід зазначити, що історія розвитку англійського парламенту показує багатоманітність джерел парламентського права, зокрема практики (звичаї, прецеденти, резолюції палат, постанови спікера); конвенції, які стосуються неписаних джерел; статуту й правила (постійні й сесійні), які стосуються писаних (кодифікованих) актів. Тогочасні дослідження розділяли джерела парламентського права на писані й неписані. За такої умови неписані джерела становили основну частину парламентських процедур, особливо таке становище відбувалося до проведення парламентської реформи 1832 року, а писані джерела лише доповнювали їх. Наприклад, до неписаних джерел парламентського права належала практика, яка до початку XIX ст. була основним джерелом парламентського права в Англії. Вона складалася зі звичаїв, прецедентів, резолюцій палат і постанов спікерів [3, с. 14] та є першоджерелом у вивченні системи джерел парламентського права.

Спробуємо проаналізувати питання, спираючись на дослідження сучасних українських та зарубіжних учених у сфері парламентського права. Наприклад, у роботі харківських учених, які підготували навчальний посібник «Парламентське право України» (2005) міститься простий перелік джерел парламентського права без визначення його поняття, сутності, класифікації тощо. До його джерел автори зараховують Конституцію та закони України, регламент Верховної Ради України та інші акти парламенту, парламентські звичаї, традиції, а також акти голів держави та уряду [4, с. 3].

У монографії В. Олуйко «Парламентське право України: проблеми теорії та практики» (2004) також немає чіткого визначення поняття «джерела парламентського права». Проте виділено як основні джерела парламентського права, серед яких є Конституція України, акти безпосереднього народовладдя, закони України, рішення Конституційного Суду України, постанови Верховної Ради України, укази Президента й постанови Уряду, так і два блоки: рекомендаційно-процедурний

та доктринальний. До рекомендаційно-процедурного блоку автор зараховує парламентські звичаї й прецеденти. До доктринального - правові норми, визнані авторитетами юридичної науки [5, с. 6–8].

Заслуговує на увагу робота авторів Ю. Древаля та Ю. Тодки, які до джерел парламентського права зараховують Конституцію (як основне джерело), а також норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їхніх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції й звичаї) [6]. Причому, автори виділяють Конституцію України як основне джерело парламентського права, а всі інші зараховують до неосновних джерел парламентського права, серед яких є норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їхніх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції й звичаї). Така позиція є суперечливою та потребує додаткової аргументації. Також у процесі дослідження варто відзначити слушну позицію теоретиків парламентського права щодо варіативності джерел прав парламенту. Така ситуація спостерігається навіть для правових систем континентального типу, адже висвітлюється принципова складність повної кодифікації всіх норм парламентського права в єдиних правилах процедури (регламенті) та принципове питання щодо правової природи цього акту [7, с. 52]. З огляду на це, визначаємо, що проблемні питання, пов'язані з регламентами парламенту взагалі та регламентом Верховної Ради України зокрема, його форми й змісту залишаються актуальними й в Україні, адже в перспективі формалізація регламенту Верховної Ради України може стати основою для «формування самостійної комплексної галузі національного права» [8, с. 271] – парламентського права.

Наступні позиції, теоретичні конструкції зарубіжних вчених щодо цієї проблематики можна виділити за такими напрямками. Зокрема, одні автори обмежуються у своїх працях твердженнями про багатоманітність і множинність джерел парламентського права та схильні ототожнювати джерела парламентського права з джерелами конституційного права [9], інші – джерелами парламентського права визначають ще й принципи, які певною мірою стосуються казахського парламенту – Жогорку Кенешу і законодавчої владі загалом. Такими принципами є верховенство влади народу в Республіці Киргизстан; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; принцип відповідальності державних органів перед народом; здійснення ними своїх повноважень в інтересах народу [10, с. 480]; поділ на два блоки джерел парламентського права: юридичний, доктринальний [11, с. 14].

Узагальнюючи вищезазначені наукові позиції українських та зарубіжних вчених, варто зробити висновок, що не існує єдності у баченнях науковців щодо джерел парламентського права. Можна з упевненістю стверджувати, що такий стан речей відбувається через недостатній рівень дослідження феномену парламентського права. Не зупиняючись на питаннях, пов'язаних із розкриттям природи парламентського права та його місця в системі права, враховуючи, що вони були детально висвітлені автором у ряді публікацій [12], акцентуємо увагу на методологічній позиції про те, що парламентське право є підгалуззю конституційного права.

У зв'язку з цим, дослідження джерел парламентського права безпосередньо ґрунтується як на загальному понятті «джерела права» та його ознаках, під яким розуміється зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового документа

(правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно зі спеціальною процедурою, які мають юридичну силу та обов'язковість до виконання, відображають волю суб'єктів правотворчості та спрямовані на регулювання суспільних відносин [13, с. 79], так і безпосередньо на понятті джерел конституційного права як «зовнішньої форми об'єктивізації встановлених чи санкціонованих українським народом, українською державою, територіальними громадами чи суб'єктами місцевого самоврядування конституційно-правових норм, які мають юридичну силу» [14].

Отже, джерелам парламентського права властиві як загальні ознаки джерел права (є офіційною формою вираження й закріплення волі суб'єктів правотворчості, серед яких суспільство, народ, держава виявляється в особі органів державної влади; має особливий порядок виникнення; має державну обов'язковість і гарантованість; формальність; нормативність; юридичну силу; ієрархію, системність змісту; стабільність; дію в часі, просторі щодо кола осіб) [15, с. 79], так і спеціальні (є безпосереднім волевиявленням і результатом правотворчості держави й органів державної влади; за юридичною силою поділяються на конституційні, законодавчі і підзаконні; за формою поділяються на нормативно-правові акти, парламентські звичаї, міжнародні договори; матеріальні й процесуальні).

Слід зазначити, що джерела парламентського права мають питому вагу в системі джерел конституційного права, не виключають взаємозв'язку й взаємодії. Адже, як зазначає О. Васильченко, «у самій системі існують й інші системи». Наприклад, застосовуючи такий метод типологічного дослідження як «інші системи», авторкою виділені та проаналізовані різні парламентські акти. Науковець дійшла висновку, що всі акти Верховної Ради України доцільно поділити за критеріями змісту, юридичної сили й формального позначення на дві групи:

- а) закони;
- б) інші парламентські правові акти [16, с. 9].

Важливо акцентувати, що в системі джерел парламентського права існують й інші системи, які формуються, діють та вдосконалюються на рівні підсистем. Між останніми виникає взаємозв'язок та взаємодія [17, с. 14], зокрема між парламентськими актами, прецедентами, доктриною тощо.

По-перше, джерела парламентського права мають подвійну природу. З одного боку вони виражають волю й легітимні інтереси держави й уповноваженого органу парламенту - Верховної Ради України, а з іншого - волю та інтереси українського народу як єдиного джерела формування влади в Україні, зокрема й парламенту як єдиного законодавчого та представницького органу влади.

По-друге, джерела парламентського права об'єктивують відповідні норми та інститути права, зокрема суспільні відносини, які пов'язані з взаємовідносинами між українським народом - єдиним джерелом влади, і парламентом; відносини, пов'язані з взаємовідносинами між парламентом і органами державної влади (Президентом, Урядом, Конституційним Судом України, Центральною виборчою комісією); відносини організації парламенту, порядок його формування, склад і структура; відносини процедурного характеру (законодавча процедура, установча, контрольна).

По-третє, джерела парламентського права відрізняються інваріантністю. Наприклад, до багатоманітності форм слід додати універсали, коаліційні угоди, парламентські традиції, парламентські звичаї тощо.

Слушною є думка Б. Ганьби, який вважає, що завдяки застосуванню системного підходу відбувається збереження принципу цілісності у вивченні суттєвих державних ознак, а також охоплення не лише основних, а й решти ознак, кожна з яких має не тільки самостійне значення, але й органічно пов'язується з іншими її рисами, які доповнюють, розвивають, забезпечують глибше їхнє діалектичне розуміння [18, с. 8]. Отже, необхідно проаналізувати всю систему якісних ознак джерел парламентського права в їхній неподільній єдності, встановити глибинні зв'язки між ними, зони впливу тощо. Виходячи із викладеного, вважаємо, що логічно проаналізувати частини можна тільки виходячи з цілого, до якого вони належать. Водночас не можна зрозуміти ціле, не проаналізувавши частину. Роз'яснення цього парадоксу полягає в необхідності аналізу частини як самостійної одиниці, так і у контексті єдиного цілого. Таким чином, як елемент певної системи джерела парламентського права характеризуються певними ознаками та особливостями, що дають змогу визначити їх як складові системи джерел конституційного права, виокремити серед інших та проідентифікувати.

Основою джерел парламентського права є Конституція України, що встановлює основні засади функціонування, організацію й порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів, парламентських комітетів та комісій, фракцій, парламентських функцій та повноважень, взаємовідносин парламенту з органами державної влади, зокрема Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним судом України, Центральною виборчою комісією та ін.

Основними джерелами парламентського права є закони, присвячені статусу народних депутатів, парламентських комітетів, організацій, діяльності парламенту та ін.

Головним джерелом парламентського права є Регламент Верховної Ради України, який називають «парламентським кодексом», що вибудований за схемою внутрішнього устрою й органів парламенту, прав та обов'язків депутатів, депутатських об'єднань, (комітетів, комісій); законодавчих та контрольно-розпорядничих процедур; міжнародних міжпарламентських співробітництв тощо [19, с. 6]. Проте існують певні неузгодженості між змістом та формою цього акту, а також існує певна проблема щодо практичного застосування численних змін і доповнень до нього, що негативно відмічається на діяльності та функціонуванні Парламенту України.

Самостійну групу системи джерел парламентського права складають численні рішення Конституційного суду України (далі – КСУ). Найважливішими з них є такі: Рішення КСУ в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст. 75, ст. 82, ст. 84, ст. 91, ст. 104 Конституції України (щодо повноважень Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. №17-рп/2002, Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 90, п. 8, ч. 1 ст.106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004 та ін.

Важливу роль в умовах глобалізації в системі джерел парламентського права відіграють міжнародні договори, які проголошують, унормовують та закріплюють коло політичних прав і свобод громадян, необхідних для затвердження парламентаризму; конституції держав, які визнали принципи парламентаризму; рішення міжнародних парламентських організацій; парламентська доктрина в країнах англійського і євроконтин-

ентального права [20, с. 116–117], а також міжнародні акти «м'якого» права, зокрема рекомендаційні акти Венеційської комісії «За демократію через право» тощо.

Значне місце в системі джерел парламентського права посідають постанови Верховної Ради України, зокрема постанови, якими конкретизуються норми щодо статусу народного депутата України та забезпечується регулювання діяльності народних депутатів України; постанови, що регулюють питання організації та діяльності парламенту України загалом. Найбільш значущими з них є постанови щодо питань законодавчої діяльності. Серед них слід виділити такі: постанову Верховної Ради України «Про затвердження правил оформлення Закону України про Державний бюджет України» від 6 травня 1996 року; постанову Верховної Ради України від 11 липня 2003 року № 1116-IV «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» та ін.

Окремі норми можуть міститися в деяких постановах Кабінету Міністрів України (наприклад, Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915 (який регулює питання законопроектної діяльності КМУ, зокрема її планування та проведення експертизи законів).

Джерелом парламентського права є також окремі нормативно-правові акти Президента України, які містять конституційно-правові норми (наприклад, Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», затвердженого Указом Президента України від 30 березня 1995 року № 270; Розпорядження Президента України 30 травня 1997 року № 221 «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України»; Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»; Указ Президента України від 26 листопада 2003 року № 1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності»; Постанова КМУ від 23 квітня 2001 № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ними»); Положення та інструкції Голови Верховної Ради України, наприклад, Інструкція «Про порядок реєстрації, обліку та ведення справ законопроектів і законодавчих пропозицій, затверджена розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20 березня 1995 року; Положення «Про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 29 грудня 1997 року» та ін.; акти Центральної виборчої комісії, резолюції, декларації, коаліційні угоди, звернення та заяви, перспективні плани законодавчих робіт, концепції, стратегії, декларації.

Треба зазначити, що специфікою парламентського права в зарубіжних країнах є існування великої кількості «неписаних» правил. Це парламентські традиції й звичаї, що складаються роками, і мають високу престижність у системі норм, що застосовувалися в парламентській діяльності. Прикладом таких традицій є вільний допуск громадян, які виявили бажання відвідати пленарні засідання парламенту, ознайомитися з процедурою законодавчої діяльності депутатів, виступами на сесіях депутатів від різних політичних фракцій як правлячої

коаліції, так і опозиції [21,12], а також допуск до роботи парламентських комітетів та комісій.

Джерелами парламентського права є також доктринальні праці Т. Мея, Е. Коука, В. Блекстона, Р. Хукера, В. Беджгота, А. Дайсі та ін.

**Висновки.** Отже, варто зазначити, що в подальшому процесі дослідження джерел парламентського права України важливим є не тільки теоретико-методологічне уявлення про джерела парламентського права, його систему, що складається із сукупності нормативно-правових актів, які регулюють парламентсько-правові відносини, що виникають в процесі функціонування законодавчої гілки влади в Україні, а, насамперед, закладення практично-прикладного фундаменту у сучасних процесах демократичної модернізації суспільно-політичного життя України та проведення ефективної парламентської реформи.

#### *Література:*

1. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? Віче. 1997. № 5. С. 15.
2. Марченко М. Источники права: учебное пособие. 2013. 773 с.
3. Левина М. Парламентское право Великобритании XVII - начала XIX в. Москва: «Зерцало». 2000. 170 с.
4. Парламентське право України : навч. посіб. / за ред. О. Ярмиш; Харків. Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2007. 498 с.
5. Олуйко В. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Юрінком Інтер. 2004. 216 с.
6. Древаль Ю., Тодика Ю. Формування парламентського права у процесі державотворення. Віче. 2006. № 7.
7. Мотринєць С. Становлення парламентського права в межах розвитку парламентської процедури. Актуальні проблеми держави і права. 2013. С. 52.
8. Цоклан В., Федоренко В. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія / за ред. В. Федоренко; Київ, 2009. 400 с.
9. Любимов О. Парламентское право России : учеб. пособие: 3. изд., перераб. и доп. Москва: Маркетинг, 2002. С. 365.
10. Арабаев А, Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики / Под.ред. д.ю.н., проф. А. Арабаева; КНУ, Юрид. ин-т. Бишкек, 2015. 480 с.
11. Парламентское право России /под ред. И. Степанова, Т. Хабриевой. Москва, 1999. С. 14.
12. Омельченко Н. Парламентське право: щодо постановки проблеми формування та розвитку в Україні. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 66. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2014. С. 75–81.
13. Омельченко Н. Поняття, принципи та місце парламентського права України у системі права. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 72–77
14. Пархоменко Н. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. 336 с.
15. Конституційне право України: підручник у 2 т. / за ред. В. Погорілка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. Т. 1. 544 с.
16. Пархоменко Н. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. 36 с.
17. Васильченко О. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 19 с.
18. Дунас О. Система джерел права як складно організований механізм. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 14.
19. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2001. 19 с.
20. Олуйко В. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 216 с.
21. Приходько Х. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти: монографія / За заг. ред. М. Баймуратова. Тернопіль: Джура, 2010. 292 с.
22. Питання парламентського права в актах Конституційного Суду України / За заг. ред. А. Яценюка. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 472 с.

#### **Омельченко Н. Л. Источники парламентского права Украины: проблемы систематизации и перспективы развития**

**Аннотация.** В статье исследуются источники парламентского права, охарактеризованы их особенности. Ключевым вопросом исследования является вопрос классификации и систематизации источников парламентского права, соотношение источников конституционного и парламентского права. Установлено, что источники парламентского права Украины толкуются как весь законодательный массив, регулирующий парламентско-правовые отношения.

**Ключевые слова:** источники конституционного права, источники парламентского права, системный подход, классификация источников парламентского права, парламентская реформа.

#### **Omelchenko N. Sources of the parliamentary right of Ukraine: problems of systemy and prospects of development**

**Summary.** The article examines the sources of parliamentary law, describes their features. The key issue of the study is the question of the classification and systematization of sources of parliamentary law, the ratio of sources of constitutional and parliamentary law. It is established that sources of parliamentary law of Ukraine are interpreted as the whole legislative body regulating parliamentary-legal relations.

**Key words:** sources of constitutional law, sources of parliamentary law, systemic approach, classification of sources of parliamentary law, parliamentary reform.