

ЗВОЗДЕЦЬКА І. В.,
юрисконсульт

УДК 342.537.1

ДЖЕРЕЛА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР

Автор досліджує види джерел парламентських процедур. Наголошено, що джерелами парламентських процедур є законодавство (Конституція, закони і підзаконні правові акти), усталена практика, наукові праці з питань парламентської діяльності та інших проблем державотворення.

Ключові слова: парламент, парламентські процедури, джерела, конституція, закон, підзаконні правові акти, усталена парламентська практика, наукові праці.

Автор исследует виды источников парламентских процедур. Отмечено, что источниками парламентских процедур являются законодательство (Конституция, законы и подзаконные правовые акты), устоявшаяся практика, научные труды по вопросам парламентской деятельности и других проблем государства.

Ключевые слова: парламент, парламентские процедуры, источники, конституция, закон, подзаконные правовые акты, устоявшаяся парламентская практика, научные труды.

The author explores the types of sources of parliamentary procedures. It is noted that the sources of parliamentary procedures is the law (Constitution, laws and subordinate legal acts), established practice, the scientific papers on the issues of parliamentary activity and other problems of the state.

Key words: Parliament, parliamentary procedure, sources, Constitution, law, sub-legal acts, established practice, scientific works.

Вступ. Функціонування парламенту здійснюється у правових межах з метою захисту інтересів народу України. Притягальне значення ідеї представництва полягає в тому, що з нею пов'язане залучення громадян до державних справ. Кожен громадянин держави має право бути залученим до формування структур влади і контролю за їх діяльністю. Крім того, він може бути ініціатором їх реформування, розпуску та брати участь у прийнятті рішень у межах інститутів безпосередньої демократії [1, с. 75]. Реалізація такого політичного праваспрямована на виявлення політичних інтересів і політичної волі громадян. Разом із тим законодавство встановлює певні обмеження щодо користування такою можливістю. Зокрема, громадянин має право брати участь в управлінні державними справами за умови, якщо має право голосу на виборах і референдумах; є дієздатним, належного віку і відповідає вимогам, встановленим законодавством для участі у певному виді державної діяльності; має правомочності для участі у відповідній сфері управління державними справами [2, с. 75]. Така можливість є вираженням узагальненого конституційного політичного права, основним критерієм якого слід вважати безпосередній, особистий і вирішальний прояв волі громадян у вирішенні державних справ [3, с. 7].

Поняття «управління державними справами» є тотожним поняттям «управління своєю країною», яке зафіксоване у Загальній декларації прав людини [4, ст. 21], та «ведення державних справ», що визначене у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права [5, ст. 25]. Тобто демократичний зміст ст. 38 Конституції України не обмежується власне державними справами, а включає в себе й участь громадян через форми безпосередньої демократії в реалізації установчої влади народу [3, с. 8].



Реальність участі в управлінні державними справами не обмежується лише формуванням парламенту як представницької інституції. Громадяни мають право долучатися до здійснення парламентських процедур: подавати законопроекти, бути запрошеними на слухання, призначеними на посади і бути підконтрольними у своїх посадових діях. Увесь перебіг парламентських процедур чітко регламентований законодавством, за винятком певних незначних сфер діяльності, що регулюються ustalеною парламентською практикою. Тому зрозуміти зміст цих процедур можна лише знаючи джерела їх регулювання. Дана обставина зумовлює подальші наукові пошуки у цій царині з метою цілісного теоретичного обґрунтування досліджуваної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування загальнотеоретичних характеристик джерел парламентських процедур.

Результати дослідження. Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України [6, ч. 5 ст. 83].

Конституція є системою правових норм, які мають вищу юридичну силу й регулюють відносини між людиною і суспільством, з однієї сторони, і державою – з іншої, а також основи організації самої держави. Конституція в матеріальному сенсі – писаний акт, який регламентує правовий статус особи, суспільний лад, форму правління і територіального устрою, організацію центральних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування, взаємовідносини між ними, державну символіку. У формальному сенсі про конституцію йде мова як про закон вищої юридичної сили. Усі держави мають конституцію у матеріальному сенсі, але не у всіх є конституція у формальному [7, с. 8].

У ч. 1 ст. 92 Основного Закону закріплений принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Перелік питань, що мають регулюватися виключно законами України, передбачений цією нормою, має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону. Серед цих питань є організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України (п. 21); організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби (п. 12); судоустрій, судочинство, статус суддів (п. 14). У такий спосіб Конституція України встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати організацію і порядок діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та статус їх посадових осіб [8, абз. 3, 4 п. 4.2. мотивувальної частини].

Основними законами, які регулюють правовий статус парламенту, є Регламент Верховної Ради України (чинним на сьогодні є Закон «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року) [9], «Про статус народного депутата України» [10], «Про комітети Верховної Ради України» [11], «Про Рахункову палату» [12], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [13] та ін.

Зазвичай Регламент – це внутрішній акт представницької установи, який приймається у формі постанови і не потребує схвалення іншою палатою (за умови діяльності двопалатного парламенту) або Глави держави. Такий підхід до процедури схвалення регламенту має принципове значення, оскільки підкреслює самостійність (автономність) легіслатури у вирішенні ключових проблем функціонування [14, с. 535; 15, с. 17].

Регламент парламенту – це правовий акт, що деталізує організаційні відносини, законодавчі та інші парламентські процедури, встановлені основним законом та чинним законодавством [16, с. 7; 17, с. 63;]; це офіційний документ, який регулює порядок організації і діяльності законодавчої інституції [сравнит, с. 536]. Тобто Регламент є нормативно-правовий актом, що містить сукупність приписів з питань порядку формування і функціонування органу державної влади [18, с. 256]. Положення Регламенту ґрунтуються на конституційних нормах і не можуть суперечити їм.

Аналізуючи положення ч. 5 ст. 83, п. 15 ч. 1 ст. 85 Конституції України в їх системному зв'язку з положеннями ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, Конституційний Суд дійшов висновку, що Регламент, який унормовує організацію і діяльність



Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України і за встановленою ст. ст. 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності [8, абз. 6 п. 4.3. мотивувальної частини].

Правову позицію щодо прийняття Регламенту як закону України Конституційний Суд України висловив і в Рішенні від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, в якому зазначив, що після набуття чинності Конституцією України (ст. 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (п. 21 ч. 1 ст. 92), зокрема законом про регламент Верховної Ради України [19, п. 6 мотивувальної частини].

Аналогічна правова позиція міститься і в ухвалах Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000 та 11 травня 2007 року № 22-у/2007 [20, абз. 4 п. 3 мотивувальної частини]. Зокрема, в ухвалі від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000 наголошується, що в Україні питання організації та порядку роботи Верховної Ради України віднесені до сфери конституційно-правової регламентації. Виходячи з того, що функціональний аспект законодавчого процесу чітко регламентований процедурами, дотримання яких є умовою визнання рішень парламенту безспірно прийнятими, Конституція поставила регламент Верховної Ради України на рівень закону.

Згідно зі ст. 152 Конституції підставою для визнання правових актів неконституційними можуть бути порушення лише тих процедур їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України. Тому відповідно до Основного Закону парламентські процедури повинні бути встановлені, як уже зазначалося, законом про регламент Верховної Ради України [21, абз. 3, 9 п. 6 мотивувальної частини].

Регламент визначає особливості порядку формування внутрішньопарламентських структур, скликання і проведення сесій та засідань Верховної Ради України; деталізує механізм процедур законодавчої, контрольної, установчої функцій органів Верховної Ради України та її посадових осіб, які впливають з їхніх повноважень, встановлених Конституцією України.

Вірним є зауваження науковців стосовно виконання Регламентом переважно ролі процесуального нормативного акта. Водночас він є складовою системи законодавства, до якої входить ціла низка нормативно-правових актів, що містять норми і матеріального, і процесуального права, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності парламенту. Тому з позиції системного підходу до визначення законодавства про Регламент Верховної Ради України автори зазначають, що це система нормативно-правових актів (Конституція України, закони, постанови, інші нормативно-правові акти), що охоплюють регулювання правовідносин, сформованих у парламенті в процесі правотворення та застосування норм матеріального права, закріплених у Конституції України, Бюджетному кодексі України, Законах України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та інших актах, що складають парламентське право як основний інститут (підгалузь) конституційного права. Фахівці з вищезазначеного роблять висновок, що регламент парламенту – це процесуальний нормативно-правовий акт, який формує інститут процесуального права в межах цієї підгалузі [22, с. 18].

Регламент має встановлювати парламентські процедури, що ґрунтуються переважно на нормах процесуального, а не матеріального права. Саме тому формування загальних для процесуального парламентського права ідей, принципів, вимог та можливостей, обґрунтування доцільності тих чи інших норм, їх зв'язку з іншими законодавчими актами сприятиме конструктивному використанню парламентом Закону «Про Регламент Верховної Ради України» і загалом підвищенню ефективності діяльності Верховної Ради України. Практичне втілення теоретичних розробок запобігатиме погіршенню Регламенту й унеможливить руйнацію його структури та внутрішньої єдності норм [22, с. 3].

Джерелами парламентських процедур є також Постанови Верховної Ради України, зокрема: про помічника-консультанта народного депутата України [23], про структуру Апарату Верховної Ради України [24]; Положення, затверджені Розпорядженням Голови Вер-



ховної Ради України – про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [25], про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України [26], про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України [27], про секретаріат комітету Верховної Ради України [28]; Положення, затверджені Указом Президента, наприклад про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України [29].

Джерелами парламентських процедур є також Рішення Конституційного Суду України. Прикладом можуть служити наведені у даній роботі нормативно-правові акти. Дехто з дослідників називає рішення Конституційного Суду джерелом права, яке вище за юридичною силою, ніж акти парламенту і президента [30, с. 27].

Важливими у забезпеченні роботи парламенту є різного роду нормативно-методичні документи з питань організаційного забезпечення. Вони містять в основному підготовчі парламентські процедури і виконані у формі таблиць, схем, бланків.

Рекомендаційний характер у регламентуванні функціонування легіслатури мають парламентські традиції, звичаї і прецеденти. Парламентські традиції трактують як норми поведінки, що передаються депутатами парламентів різних скликань один одному. Парламентські звичаї, на думку науковців, формуються протягом тривалого проміжку часу з повторювальних дій суб'єктів правовідносин (наприклад, голосування вставанням або перекрикуванням). Зазначимо, що використання парламентських традицій і звичаїв як джерел права має обмежений характер щодо консерватизму, субсидарного значення, застосування лише у випадках, коли немає відповідних приписів закону й неможливо впорядкувати всі сфери суспільних відносин. Тобто практичне значення полягає в тому, щоби полегшити розуміння закону, як доповнення до нього, скласти зміст закону, тобто бути йому джерелом [31, с. 8].

Парламентські прецеденти є одноразовим рішенням парламенту переважно процедурного характеру, яке застосовується в подальшому при вирішенні аналогічних проблем; будучи інкорпорованим у Регламенті, набуває форму обов'язкового до виконання. При розгляді питання легіслатура повинна обов'язково врахувати обставини справи, у зв'язку з якими було прийняте попереднє рішення. Дотримання такого рішення має на меті досягнення високого рівня одноманітності парламентської практики. Офіційно вважається, що парламент не створює право, а функціонує згідно з існуючими правовими нормами. Водночас, приймаючи рішення, внутрішньопарламентські структури чи парламент загалом формулює правило, для застосування якого в майбутньому обов'язковим є тлумачення, тому остаточно прецедент є результатом узагальнення практики з його застосування [32, с. 247].

Значну роль у реалізації парламентських процедур можуть відігравати наукові джерела з питань розробки й удосконалення законодавства, покращення законодавчої техніки, оптимізації взаємодії між окремими ланками державної влади, проведення конституційної реформи, становлення нової системи місцевого самоврядування тощо. Праці теоретиків і практиків мають суттєвий вплив як доктринальна основа пошуку нових шляхів функціонування всієї правової системи [33, с. 51-52].

Висновки. Джерелами парламентських процедур є законодавство (Конституція, закони і підзаконні правові акти), усталена практика, наукові праці з питань парламентської діяльності та інших проблем державотворення.

Список використаних джерел:

1. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 1999. – 432 с.
2. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні / А.М. Колодій, А.Ю.Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
3. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами : проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право» / А.В. Грабильніков. – К., 2006. – 19 с.



4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Тодька Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : учеб. пособ. / Ю.Н. Тодька. – Х. : Факт, 2001. – 382 с.
8. 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 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М. : Манускрипт, 1996. – 580 с.
15. Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юристь, 1999. – 400 с.
16. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право» / О.П. Євсєєв. – Х., 2009. – 19 с.
17. Шаклеин Н.И. Современный парламент : конституционно-правовой статус и организация деятельности. Зарубежный и отечественный опыт, пути совершенствования / Н.И. Шаклеин. – М. : Ин-т ювенальной юстиции РГСУ ; НИЦ «Инженер», 2008. – 224 с.
18. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 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) від 3 грудня 1998 р. № 17-рп/1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
20. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини п'ятої статті 83, пункту 15 частини першої статті 85 Конституції України від 11 травня 2007 р. № 22-у/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
21. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо «визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
22. Сас С.В. Законодавство про Регламент Верховної Ради України : проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право» / С.В. Сас. – К., 2005. – 23 с.



23. Про помічника-консультанта народного депутата України : Положення, затв. Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

24. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

25. Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України : Положення, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

26. Про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України : Положення, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

27. Про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України : Положення, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

28. Про секретаріат комітету Верховної Ради України : Положення, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

29. Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Положення, затв. Указом Президента України від 30 березня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

30. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М. : Норма – Инфра-М, 1998. – 512 с.

31. Гранат Н.Л. Источники права / Н.Л. Гранат // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 6–12.

32. Пархоменко Н.М. Джерела права : теоретико-методологічні засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. / Пархоменко Наталія Миколаївна. – К., 2009. – 442 с.

33. Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Игнатов Евгений Александрович. – М., 2003. – 204 с.

