

УДК 342.1

Н. Л. ОМЕЛЬЧЕНКО

ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРАВО: ЩОДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу ключових теоретичних проблем парламентського права, зокрема питанням сутності парламентського права, його місця в системі права, предмету та методам правового регулювання, а також джерелам парламентського права та пошуку нових підходів до його формування та розвитку в Україні.

Ключові слова: парламентське право; предмет парламентського права; методи парламентського права; джерела парламентського права.

Омельченко Н.Л. Парламентское право: о постановке проблемы формирования и развития в Украине

Статья посвящена анализу ключевых теоретических проблем парламентского права, в частности вопросам сущности парламентского права, его места в системе права, предмета и методам правового регулирования, а также источникам парламентского права и поиска новых подходов к его формированию и развитию в Украине.

Ключевые слова: парламентское право; предмет парламентского права; методы парламентского права; источники парламентского права.

Omelchenko Natalia. Parliamentary law: regarding the problem of formation and development of Ukraine

The article is sanctified to the analysis of key theoretical problems of parliamentary right, in particular to the questions of essence of parliamentary right, his place in the system of right, object and methods of the legal adjusting, and also to the sources of parliamentary right and search of new approaches to his forming and development in Ukraine.

Key words: parliamentary right; article of parliamentary right; methods of parliamentary right; sources of parliamentary right.

© **ОМЕЛЬЧЕНКО** *Наталія Леонідівна* – кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

За роки незалежності України, активної законодавчої діяльності парламенту України, кодифікації та прийняття близько п'яти тисяч законів, виникла теоретична і практична ситуація, коли основні засадничі норми парламентського права залишились в конституційнім праві, а на цій базі виник масив норм, як матеріальних, так і процесуальних, які виділились в парламентське право. Цей показник надав можливість українському парламенту вийти на рівень сучасних європейських демократичних країн та поклали початок процесу формування парламентського права України.

Згідно зі статтею 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. В цій статті закладено глибинне розуміння місця і ролі парламенту як єдиного органу державної влади, який має законодавчі повноваження, делеговані Українським народом, інтереси якого він (парламент) зобов'язаний представляти, а також що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

Визначення і закріплення в Конституції України Верховної Ради як єдиного, загальнонаціонального, виборного, представницького, колегіального, однопалатного, постійно діючого Українського парламенту, принципів його формування та організації діяльності, складу та структури, функцій та повноважень поставило необхідність прийняття сукупності правових норм для забезпечення його функціонування. Причому не тільки матеріальних норм, які встановлюють статус парламенту, права і обов'язки народних депутатів, а також державних органів, політичних партій, інститутів громадянського суспільства, які приймають участь в парламентській діяльності, але й процесуальних норм, які б регулювали парламентські процедури (законодавчу, установчу, контрольну).

Різні аспекти теорії парламентаризму, порушували у наукових працях вчені-конституціоналісти: О. М. Бандурка, А. З. Георгіца, В. С. Журавський, О. Л. Копиленко, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, І. Є. Словська, В. Я. Тацій, М. О. Теплюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші. Особлива увага приділялася науковим працям вчених, які досліджували парламентське право, як вітчизняного: О. В. Городецький, Ю. Д. Древаль, Ю. М. Тодика, О. Н. Ярмиш, так і зарубіжного: М. Амеллер, І. Бентам, Е. Мей, Генрі М. Роберт.

Найбільш дискусійним у сучасній конституційно-правовій літературі є питання щодо правової природи парламентського права. Значною мірою це зумовлено відсутністю єдності наукових позицій щодо визначення поняття парламентського права та його місця в системі права, розкриття його сутності та змісту, форм реалізації, виділення предмету

та методів правового регулювання, принципів та джерел парламентського права.

Утвердження парламентського права співпало у часі з історичним розвитком та становленням таких явищ як парламент і парламентаризм, які тісно пов'язані між собою, хоча власне сам інститут парламенту має більш давнє коріння, ніж парламентське право, виникнення та розвиток якого припадає на період XVII – початок XIX ст. Тогочасне парламентське право розглядалося у нерозривному зв'язку з парламентськими процедурами, які становили його першооснову, що мали на меті регламентувати процес прийняття актів (рішень) парламенту. За своєю сутністю це було результатом найбільш ефективного і узгодженого процесу прийняття рішень більшістю від обраного складу парламенту¹.

В теорії та практиці світового парламентаризму використовують різні терміни для визначення парламентського права, зокрема, «процедура і процес», «право політичних асамблей», «парламентський процес», «парламентське процесуальне право». Для українського парламентаризму цей термін є відносно новим, оскільки протягом радянського періоду державності доктрина парламентаризму вважалася пережитком буржуазного ладу². У країні де не було парламенту, в його теперішньому розумінні не могло бути й парламентського права.

Найбільш дискусійним у сучасній конституційно-правовій літературі є питання щодо правової природи парламентського права. Значною мірою це зумовлено відсутністю єдності наукових позицій щодо визначення поняття парламентського права та розкриття його основних ознак та атрибутів.

Так, Ю. С. Шемшученко парламентське право визначає як сукупність правових норм, якими регулюються суспільні відносини щодо структури і порядку діяльності парламентів та підпорядкованих ним органів³, О. В. Городецький під парламентським правом розуміє сукупність норм, що регулюють організацію, склад, повноваження, порядок діяльності парламенту, його комітетів, комісій та депутатів⁴, П. Кислий та Ч. Вайз зазначають, що парламентське право – це сукупність нормативно-правових актів і положень, що обумовлюють порядок формування та засади організації парламенту країни, права і обов'язки його складових ланок та депутатів з метою створення ефективного законодавчого поля, що спрямоване на утвердження політико-правового статусу людини як громадянина цього суспільства, засад державного та суспільного ладу, і яке визначає засади взаємовідносин законодавчого органу з іншими державними органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, а також їх посадовими та службовими особами⁵, П. П. Шляхтун

стверджує, що парламентське право – це система конституційно-правових норм, які визначають статус парламенту і регулюють його внутрішні і зовнішні відносини⁶.

Разом з тим в юридичній літературі зустрічається більш широке трактування парламентського права і розглядається в аспекті його співвідношенні з політичним правом, як особливої системи юридичних принципів і норм, політичних правил, традицій і домовленостей, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини, а також процес парламентської діяльності, та, частково взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом⁷. Також, у зв'язку з розвитком різноманітних міждержавних і наддержавних представницьких інститутів, зміцненням міжпарламентських зв'язків розвивається й парламентське право в межах міжнародного права⁸.

Українські дослідники парламентаризму розглядають парламентське право в межах галузі конституційного права, як його фундаментальний інститут або як підгалузь права.

Водночас не всі науковці поділяють підхід згідно з яким парламентське право вважається складовим або фундаментальним інститутом конституційного права України без будь-яких проявів самостійності. Для формування такого «права» цілком достатньо виокремити науки розділи чи глави з підручників конституційного права, в яких ідеться про врегулювання питань парламентських виборів і функціонування парламентів, зокрема принципи парламентаризму, поняття парламенту, порядок його формування, склад і структура, функції та повноваження, порядок роботи парламенту, парламентські процедури (законодавча, установча, контрольна), а також визначення правового статусу народного депутата. Отже, цей погляд є не лише найпростішим, а й водночас і найменш перспективним, бо, по суті, нівелює положення про парламентське право, що базується на певній специфіці предмета та методу (якщо такої специфіки немає, то й, власне, не може бути і окремої сфери правових відносин, що врегульовується парламентським правом⁹).

Наступна позиція ґрунтується на визначенні парламентського права як «парламентський процес» або «парламентське процесуальне право». Оскільки, парламентське право включає як матеріальні так і процесуальні норми права, існує думка, що на перший план висувують норми, які здебільшого регулюють процедурні питання (процесуальні норми – встановлюють порядок, процедуру, «регламент», здійснення прав або виконання обов'язків, передбачених у матеріальних нормах), і дещо меншою мірою матеріальні норми (лише називають, позначають права, обов'язки, заборони)¹⁰, тим самим обґрунтовується позиція саме на процесуальних аспектах парламентського права, на його процедур-

ній складовій, що на нашу думку звужуючи його предмет до виключно процесуального процесу. Також слід зазначити, що вирішення проблеми забезпечення процесуальних прав парламенту є надзвичайно важливим як у теоретичному, так і практичному аспектах. Таке зумовлено значущістю цих прав, оскільки поза ними неможливе також здійснення матеріальних прав органу народного представництва. У такому контексті розглядувана проблема ще не дістала належної наукової розробки, що актуалізує її дослідження¹¹.

Отже, не має сумнівів, що за всієї важливості процедурних норм парламентська діяльність усе таки ґрунтується насамперед на матеріальних нормах конституцій і виходить із принципів конституційного права, що дає нам можливість сформулювати принципи парламентського права – вихідні ідеї та ідеали парламентаризму, які формують правосвідомість учасників парламентських правовідносин і визначають їх сутність.

Водночас слід врахувати й те, що загально визнані ідеї та ідеали парламентаризму трансформуються в принципи парламентського права та отримують своє закріплення в джерелах парламентського права та стають частиною парламентських взаємовідносин, головним суб'єктом яких є: народ України, виборці, народні депутати, депутатські фракції та групи, депутатська більшість і меншість (опозиція), парламентські комітети, Уповноважений з прав людини і Рахункова палата, Центральна виборча комісія, суб'єкти законодавчої ініціативи, лобісти.

Слід зазначити, що інститути самостійно чи в сукупності з іншими інститутами права можуть набувати якісно нового значення і утворювати підгалузі права, які в силу традиції мають назву «право» – виборче право, парламентське право тощо. Підгалузі права не є самостійними елементами системи права в цілому, але мають певну автономію в межах системи конституційного права України¹².

На нашу думку, передумови становлення парламентського права об'єктивно сформувалися вже сьогодні. Інститут набув властивостей підгалузі конституційного права – парламентського права, яка в перспективі може сформуватися у самостійну комплексну галузь національного права. Важливим кроком у цьому напрямку має стати узакононення такого кодифікованого акта, як Регламент Верховної Ради України¹³, оскільки на сьогоднішній день дискусійними є питання щодо форми парламентського регламенту та змісту.

Парламентське право, як підгалузь конституційного права має свій предмет та метод правового регулювання, оскільки як предмет, так і метод є головними критеріями для виділення не тільки галузі права, але й підгалузі права. Існують також і додаткові критерії для розкриття змісту парламентського права: принципи, цілі і завдання, функції тощо.

Суспільні відносини, які є предметом парламентського права можна виокремити в певні групи: по-перше, це суспільні відносини, які пов'язані з взаємовідносинами між українським народом, як єдиним джерелом влади і парламентом; по-друге, це суспільні відносини, які пов'язані з взаємовідносинами між парламентом і органами державної влади (Президентом, Урядом, Конституційним судом України); по-третє, це відносини організації парламенту, порядок його формування, склад і структура; по-четверте, відносини процедурного характеру (законодавча процедура, установча, контрольна).

Для парламентського права характерними є методи, які притаманні як для конституційно-правового регулювання, що ґрунтуються на владно-імперативних началах, так і для парламентсько-правового, засновані, насамперед, на засадах координації і узгодження¹⁴. Зокрема, на нашу думку, до методів парламентсько-правового регулювання слід віднести: імперативний метод – (наприклад, при внесенні в парламент суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів; метод контролю та моніторингу – (наприклад, контроль за виконанням державного бюджету України, контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України); метод рекомендацій – (наприклад, за результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленерному засіданні приймає постанову, якою схвалює відповідні рекомендації, щодо рекомендацій по оформленню законопроектів, години запитань Уряду); метод координації та узгодження позицій різних учасників парламентських правовідносин – (наприклад, узгоджує проект плану законопроектної роботи, погодження кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету, на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій; метод рекомендації – (наприклад, рекомендує проект плану законопроектних робіт Верховній Раді для затвердження).

Основними джерелами парламентського права є Конституція України, закони України, міжнародні договори, регламенти, рішення та висновки Конституційного суду України, постанови Верховної Ради України, а також – в ряді випадків акти глави держави і уряду, акти Центральної виборчої комісії, резолюції, декларації, коаліційні угоди, звернення та заяви.

У зв'язку з перспективами вступу до європейської спільноти Української держави актуалізується джерельна база міжнародно-правових стандартів парламентаризму та парламентського права:

– міжнародні договори з прав людини, які проголошують, нормативізують та закріплюють коло політичних прав і свобод громадян, необхідних для затвердження парламентаризму;

- конституції держав, які визнали принципи парламентаризму, і стали легістською та нормативно-інституціональною основою для подальшої конституціоналізації цього правового явища в світі;
- рішення міжнародних парламентських організацій;
- парламентська доктрина в країнах англійського і євроконтинентального права¹⁵.

Для деталізації положень Конституції України щодо статусу та функціонування парламенту України, встановлення такого порядку діяльності парламенту, за якого повністю будуть реалізовані конституційно положення слід виділити наступні джерела парламентського права: закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України» тощо. Ці акти створюють правову базу успішного функціонування Верховної Ради. Слід підкреслити, що ці акти найбільш повно визначають юридичний фундамент роботи Верховної Ради та їх органів, але не вичерпують його ціликом, отже основним проблемним питанням у цій частині є відсутність спеціального закону України «Про Верховну Раду України», в якому повинно конкретизувати статус парламенту України, його повноважність, закріплення парламентських функцій та повноважень, межі їх реалізації, питання організаційної будови, зокрема, структури парламенту, органів Верховної Ради України (комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій), об'єднання народних депутатів (фракцій, депутатських груп та міжфракційних об'єднань, парламентської опозиції), а також основних вимог до організації діяльності парламенту та взаємовідносин з іншими органами державної влади, зокрема Президентом України, Конституційним Судом України, а також порядок реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України.

Відтак, основними завданнями парламентської реформи в Україні щодо формування та наповнення джерельної бази парламентського права є: формування оптимальної системи управління законодавчою діяльністю та відповідної структури Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу – професійного парламенту, істотне вдосконалення законодавчого процесу; конституювання Верховної Ради України як єдиного представницького органу Українського народу, впорядкування її установчих (структуро утворювальних) функцій і створення ефективної системи парламентського контролю на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Також на часі, прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», який би чітко визначив, акумулював і впорядкував усі складові щодо принципів, напрямів, мети, завдань, організаційно-правових форм, методів здійснення законодавчої діяльності та відпові-

дальності за правопорушення, які виявляються в результаті його реалізації. Ухвалення зазначеного закону має заповнити прогалину в системі джерел парламентського права України, що регламентує діяльність українського парламенту.

На даний час Верховною Радою України в першому читанні прийнято закон України «Про нормативно – правові акти», який очікує на друге читання, також на часі прийняття законів України «Про Верховну Раду України», «Про закони і законодавчу діяльність», які б сприяли стабілізації не тільки законодавчого процесу, а і всієї законодавчої діяльності парламенту України.

Вказані акти мають чітко й повно конкретизувати відповідні положення Конституції України, органічно доповнюючи їх, слугуватимуть основою для розробки і прийняття Парламентського кодексу України.

1. *Парламентське право України* : навч. посібник / кол. авт., за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Ярмаша. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 7. 2. *Словська І. Є.* Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / Словська І.Є. – К. : Юрінком Інтер, 2013. 3. *Шемшученко Ю. С.* Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні / Ю. С. Шемшученко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 104. 4. *Городецький О. В.* Парламентське право України: процес становлення / О. В. Городецький // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1996. – Вип. 4-5 : Правознавство. – С. 138. 5. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні : монографія / П. Кислий, Ч. Вайз. – К., 2000. – С.4. 6. *Шляхтун П. П.* Парламентаризм : Словник-довідник / Шляхтун П.П. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – С. 95. 7. *Древаль Ю. Д.* Парламентське право: регулює чи декларує? / Ю. Д. Древаль. [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль. – Режим доступу : irbis-pbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe 8. *Парламентське право України* : навч. посібник / кол. авт., за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Ярмаша. – С. 3. 9. *Древаль Ю. Д.* До питання про структуру та сутність парламентського права [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль. – Режим доступу : irbis-pbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? 10. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні / Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. ; за ред. акад. АПН України В. О. Зайчука. – К. : Реферат, 2006. – С. 39-40. 11. *Кривенко Л. Т.* Розподіл влад і процесуальні права парламенту / Л. Т. Кривенко // Віче. – 1998. – № 3. – С. 16. 12. *Федоренко В. Л.* Інститути конституційного права України: поняття, ознаки та критерії розмежування / В. Л. Федоренко // Право України. – 2000. – №5. – С.21. 13. *Цоклан В.І.* Система джерел конституційного права України : монографія / В.І. Цоклан, В.Л. Федоренко ; за ред. В.Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, 2009. – С.270 – 271. 14. *Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л.* Цит. праця. 15. *Приходько Х.* Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти : монографія / Приходько ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – Тернопіль : Джура, 2010. – С.116-117.