

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЕ РЕГЛАМЕНТА ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

16 марта 2006 г. был принят новый Регламент Верховной Рады Украины (далее – Регламент) [8]. Он охватывает более широкий круг вопросов, значительно богаче по содержанию и юридическим свойствам, чем Регламент, введенный в действие постановлением Верховной Рады от 27 июля 1994 г. Вместе с тем некоторые положения нового Регламента, в первую очередь его правовая форма, вызывают серьезные нарекания со стороны как правоприменителей, так и научной общественности. Возникает вопрос: насколько эти нормы соответствуют Конституции Украины и в целом требованию рационализации законотворческого труда.

Отметим, что вопросы юридической силы парламентских регламентов давно находятся в центре внимания юридической науки. Их поднимали В.П. Колесник, С.А. Авакьян, И.М. Степанов, А.И. Ющик, Д.А. Ковачев, О.Е. Кутафин, В.С. Журавский и другие ученые-юристы [См.: 1; 3-7; 11]. Вместе с тем указанная проблема явно недостаточно изучена применительно к современным политико-правовым реалиям, новому Регламенту. Необходимы исследования, направленные на повышение его роли в парламентской практике, выяснение его соотношения с иными правовыми актами. Этим вопросам и посвящена данная научная статья.

Очевидно, что политико-юридической основой Регламента является Конституция Украины, новая редакция которой несколько иначе, чем предыдущая, определяет нормативные начала работы украинского парламента. Ранее в ч. 5 ст. 82 Основного Закона было четко закреплено, что порядок работы Верховной Рады Украины устанавливается Конституцией Украины и законом о Регламенте. Аналогичного мнения придерживался и Конституционный Суд, который в п. 1 резолютивной части своего Решения от 7 июля 1998 г. указал, что «порядок проведения голосования на пленарном заседании Верховной Рады Украины, в том числе случаи и основания переголосования, подлежат урегулированию в законе о регламенте Верховной Рады Украины» [9, с. 772].

Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 г. внес ряд поправок в указанное законоположение. Из ст. 82 была изъята ч. 5, ст. 83 дополнена положением о том, что порядок работы Верховной Рады Украины устанавливается Конституцией Украины и Регламентом (без указания его места в иерархии правовых актов), а п. 15 ч. 1 ст. 85 непосредственно отнес к полномочиям украинского парламента принятие Регламента Верховной Рады (опять-таки без указания его юридической силы).

Указанные конституционные новеллы дали возможность народным депутатам принять 16 марта 2006 г. новый Регламент как постановление Верховной Рады Украины – ординарный подзаконный акт. По мнению В.П. Колесника, это было связано с нежеланием украинских парламентариев вовлекать в процедуру принятия данного акта Президента Украины, поскольку принятие Регламента как Закона Украины означало бы неминуемое предоставление документа ему на подпись [6]. Вместе с тем в п. 21 ст. 92 Конституции Украины сохранилось положение о том, что исключительно законами Украины определяются организация и порядок деятельности Верховной Рады Украины, статус народных депутатов.

Заметим, что по своей юридической природе Регламент является актом, призванным регулировать специфическую область общественных отношений, связанную с деятельностью парламента и его органов, а именно определять организацию и порядок этой деятельности. «Под порядком деятельности, – читаем у П.П. Гуреева и Л.В. Лазарева, – следует понимать последовательность и согласованность действий парламента и его органов, депутатов, процедуру реализации ими своих конституционных полномочий в целях обеспечения непрерывного и эффективного осуществления высшего государственного руководства страной» [3, с. 5]. Главное в содержании Регламента – развитие конституционных положений о порядке законодательной, организационной и контрольной деятельности парламента. Посредством принятия регламентов процедура работы законодательного органа облекается в процессуальную форму. «Наличие регламентов, – отмечает О.Е. Кутафин, – является одним из средств упорядочения и стабилизации демократического порядка деятельности парламента, обеспечивающих активное участие депутатов в осуществлении функций законодательства и контроля» [7, с. 109].

«Регламент Верховной Рады Украины устанавливает порядок подготовки и проведения сессий Верховной Рады, ее заседаний, формирование государственных органов, определяет законодательную процедуру, процедуру рассмотрения других вопросов, отнесенных к ее полномочиям, и порядок осуществления контрольных функций Верховной Рады» (ч. 2 ст. 1 Регламента). Регламент является единым (а в условиях отсутствия в Украине ряда законов – единственным) юридическим актом, в котором объединены и обобщены основные нормы и правила, устанавливающие и систематизирующие на базе конституции правовой статус парламента, порядок его организации и формы деятельности. Поэтому абсолютно объяснимо и справедливо желание законодателя, чтобы такой правовой документ, регулирующий важнейшие отношения в парламентской сфере, имел силу закона. Именно этим руководствовались в 1996 г. разработчики Основного Закона, закрепившие в статьях 82 и 92 требование, чтобы вопросы организации и порядка работы парламента в Украине регулировались исключительно законами. Следовательно, принятие Верховной Радой Регламента как постановления, а не закона прямо противоречит п. 21 ст. 92 действующей Конституции, что является неприемлемым для демократического и правового государства.

Вопрос о юридической силе Регламента, его соотношении с конституцией издавна относится к дискуссионным в конституционном праве. Одни исследователи совершенно справедливо полагают, что «Регламент является не только «внутренним актом» парламента, ибо его предписания распространяются на всех субъектов, участвующих в деятельности высшего представительного органа, и обязательны для них» [3, с. 6]. «По юридической силе, – пишет С.А. Авакьян, – регламент имеет значение закона, т.е. его нельзя рассматривать как сугубо внутренний акт парламента» [1, с. 504]. Аналогичного мнения придерживается А.И. Ющик, указывающий, что принятие Регламента как закона препятствует так называемому «ситуативному регулированию», поскольку в закон как юридический акт, обладающий повышенной по сравнению с другими правовыми документами жесткостью, гораздо труднее вносить изменения субъективного, сиюминутного характера, нежели в Регламент – акт подзаконный [11, с. 306]. Другие же ученые категорически выступают против принятия Регламента как закона, поскольку это, по их мнению, нарушает принцип парламентской автономии. В частности, к ним относится Д.А. Ковачев, по

мнению которого «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» [5, с. 139]. С ним солидарен О.Е. Кутафин, который считает, что «действующие регламенты не нуждаются в превращении в законы или какие-либо иные акты» [7, с. 113]. Показательно, что даже в эпоху средневековья регламенты тех или иных корпораций не навязывались сверху королевской властью, а вырабатывались непосредственно этими группами и основывались на принципах всеобщего согласия и самоуправления [2, с. 171].

На компромиссной позиции стоит В.С. Журавский, с точки зрения которого вначале необходимо принять закон о регламенте, как того требует Конституция Украины, а потом уже разработать дополнительные подзаконные акты, конкретизирующие вопросы парламентской процедуры и регулирующие аспекты, не затронутые в законе [4, с. 58].

Полагаем, что регулирование организации и порядка работы украинского парламента должно осуществляться исключительно на уровне закона, поскольку это прямое требование ст. 92 Конституции. Вместе с тем такое регулирование может иметь несколько уровней. Если парламента примет закон о Верховной Раде Украины (а такой законопроект был разработан в свое время Институтом законодательства [4, с. 57]), то принятие Регламента как внутреннего подзаконного акта Верховной Рады никоим образом не будет противоречить Конституции, поскольку в новом законе будут закреплены наиболее важные моменты парламентской деятельности, которые не должны быть урегулированы на подзаконном уровне, в частности: внутреннее устройство и организация Верховной Рады; статус депутатских объединений; законодательные и контрольные процедуры; вопросы международного межпарламентского сотрудничества и др. В результате Конституция и новый закон станут основными правовыми документами, регламентирующими полномочия, организацию и порядок деятельности украинского парламента.

По вопросам, которые останутся неразрешенными в законе о Верховной Раде и других законах Украины (проектах – «О законах и законодательной деятельности», «О временных специальных и временных следственных комиссиях Верховной Рады Украины», действующих Законах «О комитетах Верховной Рады Украины», «О статусе народных депутатов Украины»), Верховная Рада сможет принять Регламент, конкретизирующий, развивающий и дополняющий нормы текущего законодательства. Для этого целесообразно предусмотреть в законе о Верховной Раде положение о том, что по вопросам своей внутренней деятельности парламента принимает Регламент Верховной Рады и предлагает примерный перечень таких вопросов. Ими, по мнению О.Ф. Скакун, могут быть: порядок реализации права законодательной инициативы; процедурные и технические требования к оформлению законопроектов, вносимых в парламента; их регистрация; особенности прохождения законопроектов через комитеты и работа над ними во временных комиссиях; технико-юридические вопросы обработки текстов законопроектов; процедуры оформления принятых законов и передачи их на подпись Президенту Украины и др. [10, с. 508]. В этом случае Верховная Рада будет принимать Регламент в силу делегированного ею законом специального полномочия, Регламент, в свою очередь, будет ограничен предметом регулирования, касающимся только вопросов внутренней деятельности парламента, а требование ст. 92 Конституции будет соблюдено.

Следует сказать, что в большинстве демократических стран мира (за исключением Австрии, Швеции, Эстонии, где действуют соответствующие Законы «О Регламенте») парламентские регламенты являются подзаконными актами. Однако во всех этих странах существует разработанная и весьма обширная система законодательного опосредования парламентской деятельности. Так, во Франции действует Органический закон о парламенте, в Великобритании – законодательные акты о парламенте, о палате общин, в РФ не так давно был принят Федеральный закон «О парламентском расследовании», успешно действуют многие другие законодательные акты в парламентской сфере. И наряду с ними беспрепятственно функционируют регламенты (Постоянные правила) парламента и их палат, принимаемые самими законодательными органами. Полагаем, что такая же практика должна существовать и в Украине.

Список литературы: 1. Авакьян С.А. Регламент // Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2001. – С. 504-506. 2. Гуревич А.Я. Категории средневековой культуры. – М.: Искусство, 1972. – 317 с. 3. Гуреев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного Совета СССР // Сов. гос-во и право. – 1979. – № 11. – С. 3-13. 4. Журавський В. Щодо концептуальних засад майбутнього Закону «Про регламент Верховної Ради України» // Право України. – 2002. – № 7. – С. 56-59. 5. Ковачев Д.А. О форме актов, регламентирующих внутреннюю организацию и процедуру деятельности парламента // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Матер. науч. конф. / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 138, 139. 6. Колісник В. Попередній правовий аналіз конституційних новел // www.khpg.org.ua. 7. Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. – М.: Юристъ, 2002. – 348 с. 8. Регламент Верховної Ради України // Голос України. – 2006. – 15 квіт. 9. Рішення Конституційного Суду України у справі № 11-рп/98 від 07.07. 1998 р. (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) // Конституційне законодавство України: Зб. норм. актів / Авт.-упоряд.: М.І. Мельник та ін. – К.: Атіка, 2000. – С. 766-773. 10. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энцикл. курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с. 11. Юцик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.

Надійшла до редакції 01.09.2007 р.