

## ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ І ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Нормативно-правову основу організації та діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради складають Конституція [2; 1996. – № 30. – Ст. 141] та закони “Про комітети Верховної Ради України” [2; 1995. – № 9. – Ст. 134], “Про статус народного депутата України” [2; 1993. – № 3. – Ст. 17], а також Регламент Верховної Ради України [2; 1994. – № 35. – Ст. 338]. Важливим для діяльності законодавчого органу нормативно-правовим актом є Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент). Якщо в Конституції закріплюються норми, які встановлюють основні засади організації та діяльності цього органу, то в Регламенті має місце деталізація його роботи.

Регламент – об’ємний, насичений чисельними конкретними правовими нормами, правилами процедурного характеру нормативно-правовий акт, без якого діяльність парламенту практично неможлива. Він повинен мати не тільки внутрішній для Верховної Ради України характер. Його положення як нормативно-правового акта поширюються на всі органи, пов’язані з діяльністю українського парламенту, і обов’язкові для них. З огляду на важливу регулятивну роль Регламенту до його підготовки, оформлення і прийняття необхідно ставитися так само, як і до прийняття найважливіших законів. Правознавці мають різні погляди стосовно його визначення. Так, В. Мелашенко характеризує Регламент як похідний від Конституції акт, який приймається на її основі, конкретизує її положення, забезпечує перехід норм Конституції із “статички” в “динаміку” [4, с. 53]; М.В. Баглай і Б.Н. Габричідзе підкреслюють, що Регламенти регулюють коло питань, пов’язаних з організацією роботи палат парламенту, здійсненням законодавчого процесу [1, с. 32]; Ю.М. Тодика розглядає регламент як джерело конституційного права України, що

встановлює внутрішню організацію і процедуру роботи парламенту [9, с. 136].

Щодо юридичної природи Регламенту серед науковців існують різні точки зору. За однією з них, регламенти парламентів приймаються для регулювання власних внутрішніх відносин і не становлять собою нормативних актів [5, с. 124]. Прихильники іншої вважають, що за своєю юридичною природою він є законом, який має свої особливості, обумовлені його специфічним предметом [6, с. 15; 7, с. 36; 10, с. 31]. Про це йдеться і в ст. 1.0.2 Регламенту, де зазначено, що він має силу закону. М.В. Баглай і Б.Н. Габричідзе зауважують, що регламенти приймаються кожною палатою парламенту тільки для організації своєї діяльності і не потребують затвердження іншою палатою і підпису Президента. Цим вони відрізняються від законів і являють собою нормативні акти з вузькою сферою застосування [1, с. 32]. Вважається, що остання точка зору більш переконлива. Юридична природа Регламенту українського парламенту визначена Конституцією України.

З урахуванням поглядів учених під регламентом слід розуміти спеціальний акт, який визначає порядок і процедуру діяльності колегіальних органів державної влади й місцевого самоврядування (наприклад, рад, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду та ін.). Регламент Верховної Ради України – це нормативний акт, який містить сукупність правил, що визначають порядок і процедуру діяльності цього органу та його структурних підрозділів і покликаний регулювати суспільні відносини у сфері форм і методів, здійснення функцій і повноважень.

Слід зазначити, що згідно з ч. 5 ст. 82 Конституції України порядок роботи Верховної Ради встановлюється цією Конституцією та законом про регламент Верховної Ради України (який, до речі, до цього часу не прийнято). Чинним на сьогодні є Регламент Верховної Ради України, прийнятий ще 27 липня 1994 р., тобто до прийняття нової Конституції, тому значною мірою застарів у багатьох своїх положеннях і не відповідає ні нормам Основного Закону, ні вимогам часу. Конституція України має найвищу юридичну силу, тому Регламент є чинним у частині, яка не суперечить Основному Закону.

Головним недоліком діючого Регламенту є те, що в ньому

не знайшли свого закріплення нові реалії українського парламенту, такі як багатопартійність, політична і парламентська опозиція та парламентська більшість. Ці обставини багато в чому сприяли парламентській кризі, що мала місце на початку 2000 р. і була подолана лише завдяки значним і неординарним зусиллям створеної парламентської більшості, що викликало суперечливу реакцію як серед народних депутатів України, так і у вчених-правознавців.

Особливу дискусію викликали постанови Верховної Ради України про: а) форму та порядок голосування на засіданні Верховної Ради; б) перенесення місця проведення засідання Верховної Ради; в) внесення змін до існуючого Регламенту; г) відкликання Голови Верховної Ради; д) відкликання Прешого заступника Голови Верховної Ради; е) перелік комітетів Верховної Ради; є) обрання голів комітетів Верховної Ради.

Регламент встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру, порядок здійснення контрольної діяльності, процедуру окремих видів діяльності Верховної Ради, її органів та організацій, народних депутатів, посадових осіб та інші процедури (ст. 1.0.2.). У Конституції чітко не визначено число народних депутатів, які повинні бути присутніми на засіданні Верховної Ради України для її відкриття, проведення і прийняття на ній рішень. У ч. 1 ст. 3.1.6. Регламенту говориться, що засідання Верховної Ради відкривається і проводиться, якщо на ньому присутнє число депутатів, зазначене в ч. 2 ст. 104 Конституції України (Основний Закон) від 20 квітня 1978 р. [8]. Відповідно до ст. 2 Закону “Про прийняття Конституції і введення її в дію” від 28 червня 1996 р. Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. втратила чинність. Тому із зазначеного питання в чинному законодавстві України в наявності є правова прогалина, яку необхідно заповнити шляхом внесення відповідного доповнення до Регламенту. А для виходу із цієї ситуації поки що доцільно керуватися положеннями ст. 91 Конституції України, у якій закріплюється, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цієї Конституцією. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади.

причому й основною її функцією, безумовно, є законодавча. Внаслідок цього можна зазначити, що для здійснення законодавчої функції (прийняття закону) достатньо присутності на засіданні Верховної Ради України, як мінімум, більшості від конституційного складу парламенту, тобто 226 народних депутатів України.

Згідно зі ст. 88 Конституції Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради і відкликає їх. Голова Верховної Ради України:

- а) представляє Верховну Раду в Україні та за її межами, забезпечує її взаємодію з органами виконавчої, судової влади, Верховною Радою Республіки Крим, органами самоврядування;
- б) вживає заходів до охорони й захисту честі й гідності Верховної Ради, її органів та депутатів;
- в) веде засідання Верховної Ради, забезпечує дотримання на них регламенту;
- г) підписує акти, прийняті Верховною Радою, засвідчуючи цим відповідність їх змісту прийнятим цими органами рішенням, тощо (ч. 1 ст. 4.3.8. Регламенту).

Відповідно до ч. 1 ст. 3.1.2. Регламенту засідання Верховної Ради України відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники. Тому Перший заступник, як і заступник Голови Верховної Ради, мають право відкривати, вести і закривати пленарні засідання.

Норми Конституції України і Регламенту не визначають конкретне місце проведення пленарних засідань Верховної Ради України. У Регламенті встановлюється, що інформація про місце й час проведення засідань Верховної Ради і реєстрації народних депутатів публікується в газеті "Голос України", повідомляється іншими засобами масової інформації, а також заздалегідь доводиться до їх відома (ч. 2 ст. 2.3.1.). На підставі цієї статті народні депутати України в зазначеному порядку були повідомлені про місце й час проведення засідання Верховної Ради України в "Українському домі", і 21 січня 2000 р. більшість народних депутатів прибула на її засідання. У цьому приміщенні було прийнято декілька постанов Верховної Ради України у тому числі й вищезазначених, більшістю голосів народних депутатів. Що стосується переобрання керівників Верховної Ради, то слід зазначити, що Голова Верховної Ради виконує суто організаційні та представницькі функції, забезпечує ефективну роботу парламенту. Він не має права бути членом будь-якої

депутатської фракції чи групи, зобов'язаний бути неупередженим у своїх висловах і діях, захищати інтереси всіх депутатів незалежно від їх партійної належності, створювати належні і головне – рівні умови для їх діяльності. Він може бути в будь-який час викликаний Верховною Радою на його прохання, а також у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді або через інші обставини (ч. 1 ст. 4.3.4. Регламенту). У Регламенті передбачено підстави дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради, чітко визначена процедура його відкликання. 21 січня 2000 р. Верховна Рада України прийняла постанову про внесення змін до ст. 4.3.4. Регламенту, згідно з новою редакцією якої була здійснена легітимна процедура відкликання Голови Верховної Ради О.М. Ткаченка. Процедура відкликання Першого заступника Голови Верховної Ради є аналогічною процедурі відкликання Голови Верховної Ради (ч. 2 ст. 4.3.7. Регламенту).

Відповідно до п. 3 ст. 88 Конституції, п. 4 ст. 4.3.8. та ст. 7.0.3. Регламенту Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою, засвідчуючи цим відповідність їх змісту прийнятим органом рішенням. У чинному законодавстві України не передбачено право інших посадових осіб парламенту (в тому числі й головуючих на засіданнях Верховної Ради України) підписувати такі акти. У той же час можуть мати місце ситуації, коли, поперше, Голова Верховної Ради з поважних причин може бути відсутнім на засіданні парламенту, по-друге, коли розглядається питання про його дострокове відкликання. У таких ситуаціях відповідну постанову, напевно, має підписувати головуючий на цьому засіданні. Як вбачається, підпис Голови Верховної Ради України не є визначальним чинником у набранні парламентським актом юридичної сили; головним є волевиявлення більшості народних депутатів, яке Голова або ж його заступники, тимчасово головуючі на засіданні, засвідчують своїм підписом. Останній тезис, вважаємо, доцільно закріпити в Регламенті.

Одним із напрямків підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України є створення в ній парламентської більшості, яка була б здатна об'єднати зусилля депутатських фракцій і груп, позафракційних народних депутатів для законодавчого забезпечен-

ня соціально-економічних і політичних реформ, спрямованих на подолання системної кризи в суспільстві, підвищення добробуту громадян України на підставі скоординованої діяльності й солідарної відповідальності законодавчої та виконавчої гілок влади. У зв'язку зі створенням такої більшості, з урахуванням нового реального розкладу політичних сил, на підставі ч. 1 ст. 89 Конституції України, ч. 3 ст. 4.2.2., ст. 4.4.3., ст. 4.4.4., ст. 4.4.6. та ст. 4.4.7. Регламенту народні депутати прийняли постанову про новий перелік комітетів. Крім того, були легітимно переобрані голови деяких парламентських комітетів. Ці дії народних депутатів з парламентської більшості цілком закономірні, бо вони взяли на себе повну відповідальність за ефективну роботу Верховної Ради України і повинні мати можливість для реалізації своїх повноважень і завдань. Вважається, що народні депутати можуть встановлювати спеціальні умови для своєї роботи на сесії парламенту на окремі засідання, на певний час. Але за ці рішення належить проголосувати більшості депутатів, а також має бути прийнята постанова про чітке закріплення процедури, часу та інших умов дії Верховної Ради.

Для розв'язання протистояння між певними групами народних депутатів (так званими "більшістю" і "меншістю"), з урахуванням прогалини в чинному законодавстві щодо статусу цих груп, необхідно керуватися конституційним принципом верховенства права. Приклад Конституційного договору між Верховною Радою і Президентом України 1995 р. тільки засвідчує спроможність неординарних правових кроків як шляху для подолання конфліктних ситуацій у державі й суспільстві.

З огляду на наведене можна зробити висновок, що постанова Верховної Ради України про форму та порядок голосування на засіданні Верховної Ради, про перенесення місця проведення її засідання, про внесення змін до її Регламенту, про відкликання Голови або першого заступника Голови Верховної Ради, про перелік її комітетів чотирнадцятого скликання, про обрання голів цих комітетів та інші прийняті в межах Конституції і законодавства України.

27 червня 2000 р. Конституційний Суд України прийняв ухвалу про припинення конституційного провадження щодо відповідальності Основному Закону зазначених постанов Верховної Ради



"за їх невідомчістю Конституційному Суду України" у зв'язку з тим, що вони є внутрішньою справою парламенту [3; 2000. – № 3. – С. 26-30]. Таким чином, єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні фактично визнав як правомірність створення у Верховній Раді парламентської більшості, так і легітимність прийнятих нею рішень.

Однак питання та проблеми, про які йдеться у статті, свідчать про те, що законодавство про організацію й порядок роботи Верховної Ради України потребує значного вдосконалення. Так, для нормалізації роботи Верховної Ради, підвищення її ефективності, забезпечення прав парламентської більшості й опозиції у найближчий час необхідно прийняти новий закон про Регламент Верховної Ради України, закони про політичні партії, про політичну й парламентську опозицію, про нормативно-правові акти, закони й законодавчу діяльність.

**Список літератури:** 1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 512 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Вісник Конституційного Суду України. 4. Конституційне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Вища шк., 1999. – 738 с. 5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. 2. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 342 с. 6. Кривенко Л.Т. Законодательная деятельность Верховных Советов союзных республик: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. – К., 1987. – 37 с. 7. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. – М., 1981. – 230 с. 8. Политиздат Украины. – К., 1978. 9. Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Харьков: Фолио-«Райдер», 1998. – 292 с. 10. Рубен В.О. О Регламенте Верховного Совета СССР // Советы народных депутатов. – 1979. – № 7. – С. 29-37.

*Надійшла до редакції 26.12.2000 р.*

**УДК 347.55**

**В.Н. Игнатенко, канд. юрид. наук, доцент,  
Национальная юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков**

## **К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ИЗ НЕОСНОВАТЕЛЬНОГО ОБОГАЩЕНИЯ**

Обязательства из неосновательного обогащения относятся к охранительным, с помощью которых реализуется право на защиту