

**РЕГЛАМЕНТ ПАРЛАМЕНТУ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС**

Муртішева А. О.

*асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
молодший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
м. Харків, Україна*

Одним із завдань конституційної модернізації вищих органів державної влади в Україні є впровадження ефективних механізмів їх конституційно-правової відповідальності. Особливої актуальності воно набуває стосовно Кабінету Міністрів України, інститут відповідальності якого й досі не має чіткого доктринального підґрунтя, нормативно-правової визначеності та належного процедурно-процесуального механізму реалізації. Розв'язання цього завдання неможливо без звернення до досвіду правового регулювання відповідальності уряду в державах-членах ЄС, особливу роль у якому відіграють парламентські регламенти.

У науковій літературі можна зустріти як широке, так і вузьке визначення поняття «регламент парламенту». Так, за широкого підходу цим поняттям охоплюються усі норми, які врегульовують відносини, пов'язані з функціонуванням законодавчого органу, незалежно від їх правових джерел (норми Конституції, законів, власне регламент парламенту та регламенти його палат, окремі рішення парламенту, парламентські прецеденти та звичаї), а за вузького – регламент визначається як єдиний юридичний акт, що приймається самим парламентом чи кожною з його палат, до якого і слід застосовувати словосполучення «парламентський регламент» [1, с. 97].

Правова природа регламенту у розглядуваних країнах різниться – він може ухвалюватись у формі закону (як наприклад, в Австрії, Словаччині, Чехії, Швеції), а може виступати внутрішнім організаційним документом парламенту, ухваленим його постановою (Німеччина) або рішенням (Угорщина). Тому деякі науковці відносять парламентський регламент до похідного виду нормативно-правових актів, зазначаючи, що його юридична сила визначається рівнем того акту, яким він затверджується [3]. Проте поряд з цим підкреслюється, що в країнах, де регламент ухвалюється не у формі закону, його правова природа залишається дискусійною [2, с. 77].

Принагідно зауважимо, що у Конституції України 1996 р. був закладений саме «безконфліктний» варіант визначення правової природи Регламенту Верховної Ради України, оскільки було встановлено необхідність його ухвалення

у формі закону. Проте на практиці це положення призвело до появи декількох рішень Конституційного Суду України, що визнавали регламенти неконституційними, оскільки останні до 2010р. затверджувались постановами Верховної Ради України. А відновлення у 2014р. положень Конституції України в редакції 2004р., яка не містить вимоги ухвалення регламенту у формі закону, заклало, на наш погляд, можливість виникнення конфліктів, пов'язаних із дискусійним статусом регламенту, що посилюється також відсутністю в Україні закону про нормативно-правові акти.

Проте незважаючи на різне положення парламентських регламентів в ієрархії нормативно-правових актів європейських держав, вони залишаються одним з основних законодавчих джерел у регламентації парламентських процедур, у тому числі парламентських форм конституційної відповідальності уряду та його членів. Аналіз норм регламентів парламентів (їх палат, яким надані відповідні повноваження) країн-членів ЄС дозволяє виокремити декілька блоків об'єктів регламентного регулювання процедур парламентської відповідальності уряду, прем'єр-міністра чи окремих міністрів:

1) *кількість депутатів від загального складу парламенту, достатня для ініціювання питання недовіри*, може варіюватися від 1/10 (ст. 175 Регламенту Конгресу депутатів Іспанії, ст. 161 Регламенту Сенату Італійської республіки, ст. 153 Регламенту Національних зборів Франції) до 1/3 (ст. 137 Регламенту Палати представників Федерального парламенту Бельгії);

2) *вимога письмової форми внесення пропозиції про висловлення недовіри* передбачена § 109 Регламенту Національної Ради Словацької Республіки, § 67 Федерального закону про Регламент Національної Ради Австрії, ст. 133 Закону про регламент та порядок роботи Рійгікогу (парламент Естонії), ст. 254 Регламенту Державних зборів Словенії, ст. 25 глави 10 Акту про Ріксдаг (парламент Швеції), ст. 153 Регламенту Національних зборів Франції, ст. 115 Регламенту Сейму Республіки Польща.

Регламентні норми також можуть встановлювати заборону щодо відкликання підписів депутатів або додавання нових на підтримку ухвалення вотуму недовіри. Така заборона може діяти або з моменту подання письмової пропозиції спікеру (ст. 115 Регламенту Сейму Республіки Польща), або якщо дебати по такій пропозиції вже розпочалися (ст. 153 Регламенту Національних зборів Франції);

3) *вимога наявності обґрунтування пропозиції* закріплена ст. 223 Статуту Сейму Литовської Республіки, ст. 133 Закону про регламент та порядок роботи Рійгікогу, § 109 Регламенту Національної Ради Словацької Республіки, ст. 106 Регламенту Народних зборів Республіки Болгарія, ст. 161 Регламенту Сенату Італійської республіки, ст. 153 Регламенту Національних зборів Франції. Ст. 142 Регламенту парламенту Греції хоча прямо не закріплює такої вимоги, але визначає, що пропозиція про висловлення недовіри має містити конкретний перелік питань, які будуть обговорюватись;

4) *встановлення строку обговорення та голосування пропозиції про висловлення недовіри*. Регламенти парламентів країн-членів ЄС по-різному підходять до визначення цього питання з точки зору їх тривалості, початку обчислення, розмежованості, «жорсткості». Зокрема, може бути встановлений строк, що має минути від моменту внесення пропозиції до голосування по ній (наприклад, не раніше, ніж через 3 дні після внесення на розгляд – ст. 161 Регламенту Сенату Італії; не раніше, ніж на 5-й день після внесення пропозиції – ст. 177 Регламенту Конгресу депутатів Іспанії; не раніше ніж через 48 годин і не пізніше, ніж через 7 днів з моменту внесення – ст. 256 Регламенту Словенії). Або строки внесення, обговорення та прийняття рішення розмежовуються (наприклад, відповідна резолюція може бути проголосована не раніше, ніж через 24 години після проведення дебатів по пропозиції відповідно до ст. 107 Регламенту Народних зборів Болгарії, а самі дебати можуть відбутися не раніше 3, але не пізніше 7 днів з дня внесення пропозиції; ст. 223 Регламенту Асамблеї Республіки Португалія вимагає спливу однієї години з моменту закінчення дебатів до голосування). Іноді час обговорення та голосування пов'язується з моментом не внесення пропозиції на розгляд парламенту, а з ознайомленням депутатів із відповідним проектом (ст. 29 Регламенту Сейму Латвії). Парламентськими регламентами окремих держав передбачена можливість зміни строків проведення дебатів та голосування по внесеній пропозиції. Так, більш швидкий розгляд на вимогу Уряду передбачено ст. 134 Закону про регламент та порядок роботи Рійгікогу; відкладення пропозиції передбачено § 67 Федерального закону про Регламент Національної Ради Австрії. Встановлення цих строків та можливість їх зміни, на наш погляд, має слугувати меті ретельного вивчення обставин справи та надання обґрунтованого висновку відповідним комітетом (в разі його залучення до підготовки), а не можливості урядовців домовитись з парламентарями та уникнути поразки на голосуванні, як це іноді висловлюється у літературі;

5) *спеціальні вимоги до процедури голосування* можуть стосуватися його форми (наприклад, таємне голосування встановлене ст. 115 Статуту Сейму Литовської Республіки, ст. 34, 74 Регламенту спільних засідань Палати депутатів та Сенату Румунії; поіменне голосування – ст. 116 Регламенту Сенату Італії), а також кола учасників (ст. 154 Регламенту Національних зборів Франції закріплює положення, відповідно до якого участь у голосуванні беруть тільки ті депутати, які будуть підтримувати висловлення недовіри);

6) *заборона внесення повторної пропозиції протягом встановленого строку* (6 місяців – ст. 108 Регламенту Народних зборів Болгарії, ст. 126 Регламенту Хорватського сабору; протягом тієї ж парламентської сесії – ст. 223 Регламенту Асамблеї Республіки Португалія; неможливість внесення повторної пропозиції тими ж депутатами протягом тієї ж сесії – ст. 179 Регламенту Конгресу депутатів Іспанії).

Аналіз змісту та обсягу регламентного регулювання процедур відповідальності уряду перед парламентом в державах-членах ЄС свідчить про їх значну

варіативність, наявність як спільних, так і особливих рис, запровадження специфічних процедур та вимог, що відбивають національні особливості організації державної влади, політико-правові традиції. При цьому важливим завданням національного законодавця стає додержання чітких параметрів та раціонального співвідношення матеріального та процесуального масиву нормативного матеріалу. Але при цьому роль парламентських регламентів у нормативно-правовому регулюванні інституту конституційної відповідальності уряду має універсальний характер – закріплення процедурно-процесуальних аспектів реалізації парламентських форм такої відповідальності, що одночасно виступає як конституційна умова реалізації даного інституту та правова гарантія додержання конституційної законності у даній сфері.

Література:

1. Кідіна Н. В. До питання про поняття регламенту як правового акту парламенту України / Н. В. Кідіна // Порівняльно-аналітичне право – № 3-1 – 2013 – С. 97-99. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/2/Kidina%20N.V..pdf
2. Королева И. Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежные модели / И. Н. Королева Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 173 с.
3. Маркуш М. Регламент Верховної Ради України: конституційний аспект / М. Маркуш // Віче – 2009 – № 24. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1779/>