

**РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ****THE RULES OF PROCEDURE OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE
AS A NORMATIVE LEGAL ACT: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS****Суходольська А.А., к.ю.н., доцент,
докторантка***Державний університет «Київський авіаційний інститут»*

ORCID ID: 0000-0002-5794-9167

Стаття присвячена теоретико-правовому з'ясуванню місця та ролі Регламенту Верховної Ради України в системі нормативно-правових актів. В статті розглядається проблематика місця регламентів як різновиду нормативно-правових актів у системі джерел національного права дослідження якої має важливе значення в контексті вироблення її ефективної сучасної моделі, яка б синтезувала елементи вітчизняної правової традиції з європейською, а також розгляд її у розрізі реалізації стратегічного державного курсу на євроінтеграцію України, в тому числі і системи законодавства. З'ясовано, що в сучасній юриспруденції регламенти у праві розглядаються як різновиди нормативно-правових актів, що переважно регулюють порядки діяльності колегіальних органів публічної влади, приймаються, змінюються та скасовуються ними ж відповідно до суспільних потреб. На основі аналізу адміністративних, муніципальних та судових регламентів зроблено висновки, що вони: 1) є одним із різновидів нормативно-правових актів; 2) вони поширені в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 3) вони переважно мають підзаконний характер; 4) вони мають процесуальний характер, адже регулюють здебільшого внутрішні питання діяльності, порядку роботи відповідних органів, не виходячи за їх рамки; 5) вони приймаються, змінюються та скасовуються цими ж органами, що виключає можливість корегування норм цих регламентів актами іншої юридичної сили або іншими органами. Певною специфікою, порівняно з регламентами інших органів публічної влади, відрізняються регламенти парламентів: якщо регламенти органів виконавчої та судової влади, а також місцевих рад в Україні приймаються на основі та на виконання законів, то Регламент Верховної Ради України приймається безпосередньо на основі та на виконання Конституції України; регламент парламенту ухвалює, змінює і припиняє чинність винятково орган законодавчої влади держави, і жоден інший орган на це не має права; регламенти парламентів можуть мати різну юридичну силу – від закону до підзаконного акта; регулювати як суто порядок діяльності парламенту (парламентські процедури), так і деякі інші, суміжні правовідносини; наділяти владними повноваженнями посадових осіб парламенту; передбачати особливі заходи юридичної відповідальності за порушення вимог регламенту безпосередньо на рівні його ж норм; мати складну структурну побудову, що корелює зі здійснюваними парламентом функціями та повноваженнями; регламентувати діяльність політичних утворень (фракцій, більшості, меншості) усередині парламенту тощо. Регламенти парламентів можуть мати різний ступінь кодифікованості – від охоплення ними основних парламентських процедур (як-от Регламент Верховної Ради України 1994 р.) і до винятково регламентного регулювання всіх парламентських процедур на рівні лише Регламенту (як-от Регламент Верховної Ради України 2010 р.). Наголошено на тому, що наявність у парламенту власного Регламенту є проявом дії принципу розподілу влад та вираженням автономії парламенту. Як особливий нормативно-правовий акт, Регламент Верховної Ради України має особливе цільове призначення, окреслене в Конституції України, – визначати порядок роботи парламенту; регулює широке коло процедурно-процесуальних і пов'язаних з ним деяких інших відносин; є засобом та умовою самоорганізації і нормальної роботи парламенту держави.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, регламент, джерела права, парламент, законодавча влада, Регламент Верховної Ради України, Конституція України, парламентські процедури.

The article is devoted to a theoretical and legal clarification of the place and role of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine within the system of normative legal acts. The article examines the issue of regulations as a type of normative legal acts in the system of sources of national law, the study of which is important in the context of developing an effective modern model that would synthesise elements of domestic legal tradition with European ones, as well as examining it in the context of implementing the strategic state policy on Ukraine's European integration, including the legislative system.

Translated with DeepL.com (free version). It is established that in contemporary jurisprudence, rules of procedure are viewed as a type of normative legal act that predominantly regulates the order of activities of collegial public authorities and are adopted, amended, and repealed by these very bodies in accordance with societal needs. Based on the analysis of administrative, municipal, and judicial rules of procedure, the following conclusions are drawn: 1) they are one of the varieties of normative legal acts; 2) they are widespread in state authorities and local self-government bodies; 3) they predominantly have a subordinate (sub-statutory) character; 4) they are procedural in nature, as they mainly regulate internal matters of activity and the working procedures of the respective bodies without going beyond their institutional boundaries; 5) they are adopted, amended, and repealed by the same bodies, which excludes the possibility of adjusting the norms of such rules of procedure by acts of other legal force or by other bodies. Compared to the rules of procedure of other public authorities, parliamentary rules of procedure have their own specific features. While the rules of procedure of executive and judicial authorities, as well as local councils in Ukraine, are adopted based on and for the implementation of laws, the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine are adopted directly based on and for the implementation of the Constitution of Ukraine. Only the legislative body of the state has the authority to adopt, amend, and repeal the Parliament's Rules of Procedure; no other authority is entitled to do so. Parliamentary rules of procedure may have different legal force — ranging from a law to a subordinate act; they may regulate both the internal order of parliamentary activity (parliamentary procedures) and certain other related legal relations; they may confer authoritative powers on parliamentary officials; they may provide for special measures of legal liability for violations of the rules directly at the level of their own norms; they may have a complex structural design corresponding to the functions and powers exercised by parliament; they may regulate the activities of political formations (factions, the majority, the minority) within the parliament, etc. Parliamentary rules of procedure may also vary in degree of codification — from covering only basic parliamentary procedures (as in the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine of 1994) to fully regulating all parliamentary procedures exclusively through the Rules of Procedure (as in the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine of 2010). It is emphasized that the existence of a parliament's own Rules of Procedure is a manifestation of the separation of powers and an expression of parliamentary autonomy. As a special normative legal act, the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine have a specific purpose defined in the Constitution of Ukraine: to determine the parliamentary working procedures; they regulate a wide range of procedural and process-related relations and certain related matters; they serve as both a means and a condition for the self-organization and proper functioning of the national parliament.

Key words: normative legal act, rules of procedure, sources of law, parliament, legislative power, Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, Constitution of Ukraine, parliamentary procedures.

Поняття нормативно-правового акта є одним із ключових як у теорії права, так і в юридичній доктрині джерел права. Як засвідчує сучасна історико-правова наука, починаючи принаймні з XVI ст., на теренах України саме нормативно-правовий акт стає основним джерелом права, що підтверджує спільність тренду еволюції джерел права того періоду в межах загальноєвропейських правових принципів [28, с. 207]. Вони стали уособлювати пріоритет писаного права над звичаєвим, вивіщення юридичної техніки у процесі складання і впорядкування таких актів, сприяли структуруванню нормативного матеріалу та забезпечували стає терміновживання у праві. Як визнається сучасними дослідниками, нормативно-правові акти пронизують різні сфери життєдіяльності людини й функціонування держави, регулюючи зокрема всі сфери юридичної діяльності [1, с. 128]. Зважаючи на правові традиції України, нормативно-правовий акт правомірно титулювати основним і визначальним джерелом національного права [21, с. 228]. Водночас систематика нормативно-правових актів, що склалася у результаті як переосмислення традиційних підходів, так і реального процесу правотворчої діяльності, потребує певного корегування з урахуванням появи нових, нетрадиційних джерел права навіть у такій, здавалося б, традиційній сфері, як система нормативно-правових актів.

За сучасних умов правові системи різних країн зазнають системної трансформації, у багатьох країнах дедалі частіше лунають ідеї запровадження та зміцнення «ефективного державного правління» [34, с. 11, 141, 182]. Чи не найісткіше згадана тенденція має прояв у системі джерел права, які піддаються глибоким змінам в умовах правової глобалізації та плюралізації, розмивання ієрархії джерел та витонченості меж між формальними й неформальними джерелами, плюралізму нормативних систем, порушення домінуючого статусу нормативного акта в системі джерел права, вивіщення судової правотворчості та посилення ролі актів конституційних судів (як «негативних законодавців») у сфері функціонування системи законодавства. Поліджерельність права наростає [35, с. 187], зумовлюючись переплетінням національних та міжнародних правових порядків [23, с. 361-382], появою та впливами неофіційного (неформального) права [51], активнішої взаємодії з іншими (неправовими) нормативними регуляторами, прийнятими в суспільстві (часом – за умов їх взаємопереходу одного в інший, що розмиває межі між правом та мораллю, правом та корпоративними чи технічними нормами тощо). За таких умов переоцінці підлягають усталені концептуальні погляди на роль та місце різних джерел права в систематичі таких джерел, вирізнення поряд з традиційними, також нетрадиційних, але перспективних, з точки зору реального правового впливу, джерел права [17, с. 87; 48, с. 4, 6, 16], їх суміщення і взаємодії з іншими джерелами права.

Одним із таких нетипових джерел є регламенти, що діють у різних сферах правового життя України, починаючи від регламентів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, і закінчуючи регламентами вищих органів державної влади, зокрема регламентів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати, ЦВК, Верховного Суду, Конституційного Суду України. Регламенти виступають і в ролі важливих джерел європейського права, зокрема у класифікаціях К. Смирнкової (вона віднесла їх до внутрішніх актів права ЄС) [46, с. 7], С. Бобровник, А. Вакуленко і Н. Пархоменко (які віднесли до числа актів «вторинного законодавства») [9, с. 569; 22, с. 314; 27, с. 37]; при цьому Н. Пархоменко та А. Петренко назвали три головні риси таких регламентів: загальне застосування; обов'язковий характер; пряме застосування у державах-членах (мають силу закону на територіях держав і не потребують трансформації чи підтвердження законодавчою владою [22, с. 314; 24, с. 395])

та Л. Богачової (яка віднесла до числа джерел вторинного права; вони мають загальне застосування (нормативний характер), є обов'язковими і мають пряму дію в усіх державах-членах ЄС, за юридичною силою дорівнюють закону в національній правовій системі) [2, с. 19]. Динаміка взаємодії національного та європейського права обумовлює потребу теоретико-правового аналізу регламентів, їх юридичної природи та узагальнення їхніх сутнісних ознак.

Деталізована загальноправова характеристика цих нормативно-правових актів у вітчизняній юриспруденції не надавалася, що актуалізує пошук теоретико-правового підходу до характеристики цього підвиду нормативно-правових актів, зокрема на прикладі чинного Регламенту парламенту України. Окремі загальноправові елементи характеристика регламентів з'ясовані в розробках і дослідженнях О. Васильченко, О. Гайової, О. Дзюбенко, О. Дніпрова, Н. Кідиної, І. Куценко, О. Мотриненя, К. Наумової, Н. Пархоменко, В. Романова, Н. Стеценка, В. Федоренка, В. Цоклана, та ін. При цьому варто врахувати наявні у вітчизняній юриспруденції теоретико-правові дослідження поняття та ознак, властивостей, характеристика нормативно-правового акта як джерела права спрямовані дослідження ряду вітчизняних учених, зокрема, Л. Андрусів, О. Богачової, О. Богінча, С. Бобровник, Т. Дзейко, Т. Дідича, М. Кельмана, В. Косовича, Є. Кубка, О. Мурашина, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришина, Т. Подорожньої, П. Рабіновича, Т. Риндюк, Т. Тарахонич, М. Теплюка, М. Цвіка, І. Шутака, О. Ющика та ін. Змістовний науково-правовий аналіз праць цих та інших учених дає підстави констатувати, що вони в цілому сприяють вирішенню низки ключових проблем становлення юридичної доктрини джерел національного права та коректному визначенню в ній місця нормативно-правових актів. Проте, виходячи з особливостей регламентів у механізмі правового регулювання, сучасного стану громадянського суспільства та правової системи в Україні, необхідності системної оцінки й подолання наслідків соціально-економічної кризи, реформування багатьох джерел права, необхідності науково-теоретичного розв'язання проблеми місця регламентів у системі нормативно-правових актів України, зокрема на прикладі Регламенту Верховної Ради України, залишається актуальним і важливим напрямом розвитку доктрини джерел права, здійснення модернізації цього акта на тривких науково-правових засадах. Наразі стан дослідженості юридичної природи, сутнісних ознак та особливостей регламентів як нормативно-правових актів залишається недостатнім у вітчизняній юриспруденції, що зумовлює актуалізацію теоретико-правового дискурсу в цьому напрямі.

Метою статті є науково-теоретичне дослідження місця та ролі Регламенту Верховної Ради України як нормативно-правового акта, виходячи зі стану розвитку суспільства й держави, гострої необхідності модернізації регламентного регулювання парламентських процедур. Варто наголосити, що проблематика місця регламентів як різновиду нормативно-правових актів у системі джерел національного права має важливе значення в контексті вироблення її ефективної сучасної моделі, яка б синтезувала елементи вітчизняної правової традиції з європейською, в контексті реалізації стратегічного державного курсу на євроінтеграцію України, в тому числі і її системи законодавства.

Узагальнено під регламентом (фр. *règlement*; лат. *Regula* – правило, порядок) розуміється: 1) сукупність правил, постанов, що регулюють роботу установи, державної чи громадської організації; 2) заведений розпорядок дня, режим праці, порядок, розподіл роботи на з'їздах, зборах, конференціях; 3) інструкція, зведення правил для користування чим-небудь; 4) опікування, догляд; 5) власна назва деяких актів міжнародних конференцій і конгресів

(наприклад, Віденський регламент 1815 р.) [45]. Отже, поняття регламенту пройшло тривалу історичну еволюцію й використовувалося для впорядкування різних, суспільно важливих видів діяльності людини (як юридичних процесів, так і станів). При цьому тривалий час у масовій правосвідомості та частково у професійному юридичному середовищі побутував сталий консервативний стереотип: регламент нібито є особливим нормативно-правовим актом, який стосується виключно адміністративно-правової сфери та техніко-організаційного регулювання. Так, на думку О. Дніпрова, основою регламентації управлінської діяльності є регламент, який автор розглядає, як: сукупність положень і правил, що визначають і внутрішню організацію, і порядок діяльності підприємства чи державного органу; як повну, складну, гнучку та взаємопов'язану систему процедур, де сполучається статика і динаміка. Регламентація в статистиці визначає: мету і завдання кожної ланки; статус ланок системи управління; місце в системі управління; взаємозв'язок з іншими ланками, натовість у динаміці регламентація визначає перебіг процесів управління за тимчасовими параметрами [8, с. 180]. Однак пов'язувати регламент лише зі сферою адміністративного права помилково як з доктринальної точки зору, так і з огляду на сучасну правотворчу і правозастосовну практику та перспективи розвитку цього явища. Сфера функціонування регламентів є значно ширшою. Вони активно застосовуються в діяльності органів місцевого самоврядування, судів (державних, третейських та міжнародних арбітражів). За допомогою регламентів упорядковують внутрішні відносини в комерційних і некомерційних організаціях. З'явилася велика кількість корпоративних регламентів, дія яких часто виходить далеко за межі внутрішньокорпоративного життя (наприклад, регламенти спортивних організацій, що регулюють питання проведення змагань різних рівнів, ліцензування, трансферів спортсменів тощо). Правові регламенти застосовуються також у сферах творчої, наукової та культурної діяльності. Отже, постійне розширення сфери застосування регламентів свідчить, що суспільні науки мають справу із загальною для права категорією. Отже, в сучасній юриспруденції сталим є підхід до утвердження бачення регламенту як відносно самостійного правового явища.

Характерно, що нині регламенти у праві розглядаються як різновиди нормативно-правових актів, що переважно регулюють порядки діяльності колегіальних органів публічної влади, приймаються, змінюються та скасовуються ними ж відповідно до суспільних потреб. Так, В. Погорілко визначав регламент як сукупність правил або нормативний акт, якими визначається порядок діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи [25, с. 759]. Це означає, що на регламенти поширюються загальносистемні характеристики нормативно-правових актів як різновидів правових актів, прийнятих уповноваженими для цього суб'єктами у визначеній формі та за встановленою процедурою, які регулюють суспільні відносини і містять норми права. Регламенти, як і всі інші нормативно-правові акти, ухвалюються чи санкціонуються уповноваженими органами держави, їх посадовими особами; мають вигляд документу в письмовій формі; їхній зміст містить норми права, що стосуються певного кола адресатів; вони приймаються згідно з чітко визначеною процедурою; мають певну юридичну силу, що відображає їхнє співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системі законодавства і правового регулювання; надають волі народу офіційного характеру [12, с. 24; 20, с. 121].

Утім, заради справедливості, слід відзначити, що в українській юриспруденції мали місце спроби виокремлення регламентів та виведення їх поза сферу нормативно-правових актів. Зокрема, А. Георгіца назвав свого часу одинадцять груп джерел права, відокремивши при

цьому нормативно-правові акти (закони, інші нормативні акти палат парламенту) від парламентських регламентів та регламентів органів виконавчої влади (глави держави, Уряду, а іноді й окремих відомств), а також від регламентів місцевих рад [6, с. 29-35]. Так само Ю. Тодика поряд з Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, законами, постановами й іншими актами Верховної Ради України назвав – теж окремо – регламенти (щоправда, без уточнення яких органів влади) [3, с. 51]. На нашу думку, в цих позиціях відобразилося не стільки бажання згаданих учених протиставити регламенти нормативно-правовим актам загалом (що було б очевидною помилкою), скільки відзначити їх автономне місце в системі нормативно-правових актів, визначити їх своєрідність як юридичних явищ.

Ключовою на сьогодні можна вважати, на нашу думку, дефініцію Я. Романова, за якою регламент як такий (як родове явище у праві) є нормативним правовим актом, прийнятим (виданим) главою держави, органами законодавчої, виконавчої, судової влади, а також органами місцевого самоврядування, що містить у собі сукупність правил, які визначають процедуру діяльності відповідних органів [43, с. 83]. Характерно, що в цій дефініції не позначено юридичну силу регламенту як такого, що не дає змоги коректно розташувати його в системі нормативно-правових актів. Цю проблему намагався вирішити О. Цоклан, який, досліджуючи джерела права, зауважив, що регламенти органів державної влади (він проігнорував наявність регламентів на рівні місцевих рад) є кодифікованими підзаконними нормативно-правовими актами, які детально визначають і регулюють порядок роботи і відповідні процедурні форми діяльності окремих суб'єктів правотворчості в Україні, а також окремі види проваджень, що здійснюються цими суб'єктами [50, с. 89-90]. Із цією позицією солідаризується Я. Романов, зауважуючи, що система нормативних актів включає також підзаконні акти, прийняті центральними і місцевими органами виконавчої влади, відносячи до них регламенти, накази, інструкції тощо; ці акти мають бути заснованими на законах, покликані конкретизувати їх зміст, не можуть їм суперечити; при цьому до числа локальних нормативно-правових актів він відніс і регламенти місцевих рад [43, с. 41]. І. Куценко уточнює, що регламент представницького органу муніципального утворення, який є підзаконним нормативно-правовим актом, встановлює порядок, основні правила роботи представницького органу місцевого самоврядування та відповідає всім ознакам підзаконності цього акту в системі джерел права України [14, с. 140]. Т. Калиновська, думку якої в основному поділяє і С. Ліндюк [15, с. 308-310], називає регламентом місцевої ради особливий процесуальний локальний нормативно-правовий акт, який приймається місцевою радою, встановлює загальний порядок її організації та муніципальної діяльності, порядок здійснення її функцій, повноважень та окремих муніципальних процедур [10, с. 120]. До локальних процесуальних нормативно-правових актів у статусі регламенту належить і регламенти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263, мають регулювати організаційні та процедурні питання діяльності [30]. У зв'язку з цим серед науковців дебатуються ідеї запровадження і типового регламенту для місцевих рад [16, с. 17]. Так чи інакше, але на локальному рівні регламенти є ключовим видом адміністративно-процедурних документів, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконавчих органів [18, с. 79].

Важливо, що із наведених підходів випливає декілька пов'язаних висновків: 1) регламенти – це поширене правове явище і один з різновидів нормативно-право-

вих актів; 2) вони поширені в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 3) вони переважно мають підзаконний характер; 4) вони мають процесуальний характер, адже регулюють здебільшого внутрішні питання діяльності, порядку роботи відповідних органів, не виходячи за їх рамки; 5) вони приймаються, змінюються та скасовуються цими ж органами, що виключає можливість корегування норм цих регламентів актами іншої юридичної сили або іншими органами.

В юридичній науці досить часто також звертається увага на кодифікаційний характер регламентів. Так, М. Кельман, О. Мурашин та О. Дзюбенко наголошують на тому, що результатом кодифікаційної роботи центральних органів виконавчої влади є статuti, регламенти, положення [7, с. 141; 11, с. 114]. Отже, регламенти є продуктом кодифікаційної роботи та, відповідно, наділені ознаками кодифікованих нормативно-правових актів, тобто вони вносять істотні зміни в процес регулювання суспільних відносин; повинні всебічно вирішувати всі основні питання правового регулювання певної сфери суспільних відносин; характеризуються логічною довершеністю, системністю, внутрішнім взаємозв'язком та погодженістю, динамізмом; займають центральне місце в системі нормативно-правових актів окремої галузі законодавства; мають структурні особливості, що вбачаються в чіткому розподілі функціонального призначення різних частин кодифікаційного акту (серед яких виділяють Загальну та Особливу); мають значний обсяг, тривалий період дії та складну структурну побудову [42, с. 13]. Характерно, що означені характеристики кодифікованого акта поширюються і на регламенти локального рівня. Так, К. Наумова називаючи регламент правовим процесуальним актом, що регулює порядок роботи представницького органу та його виконавчих органів, підкреслює, що він є доволі значним за обсягом документом, «обтяженим» масою процесуальних строків, характеристикою певних етапів і процедур юридичної значущої діяльності відповідних органів і посадових осіб [19, с. 37]. Регламент місцевої ради стосується внутрішньо-організаційних аспектів роботи місцевої ради, але при цьому він має вищу юридичну силу щодо усіх інших рішень ради з цих питань, крім таких випадків: 1) у разі якщо законами України встановлено спеціальну процедуру розгляду місцевою радою окремих питань, вони розглядаються за правилами, встановленими цими нормативними актами; 2) у випадку, якщо положення цього Регламенту вступають у протиріччя з законодавством, що змінилося, такі положення втрачають силу і підлягають коригуванню на найближчому пленарному засіданні місцевої ради [19, с. 100].

На користь підзаконного характеру регламентів учені наводять також положення ряду європейських конституцій, які підтверджують, що в європейському праві регламенти мають підзаконний характер. Так, у ст. 97 Конституції Монако йдеться про те, що чинні закони та регламенти приймаються у тій мірі, в якій вони не суперечать даній Конституції [4, с. 83], у ст. 108 Конституції Бельгії 1831 р. було закріплено, що король приймає регламенти та постанови, необхідні для виконання законів [4, с. 92], згідно зі ст. 36 конституції Люксембургу 1868 р. великий герцог Люксембургу видає регламенти та постанови для виконання законів, але без права призупиняти дію законів чи звільняти від їх виконання, а відповідно до ст. 95 цієї ж Конституції судові палати та суди застосовують загальні та місцеві постанови та регламенти лише якщо вони відповідають законам [4, с. 93]. Нарешті, згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції Португалії 1976 р. держава підпорядковується Конституції та спирається на демократичну законність, при тому відповідно до ст. 199 до компетенції уряду у сфері здійснення адміністративних функцій входить прийняття регламентарних актів, необхідних для належного виконання законів [4, с. 93].

Важливо також, що у правових системах континентального права, в тому числі і в Україні, дослідниками визнається функціонування регламентної судової правотворчості [48, 19]. Його проявом вважаються судові регламенти, що, як правило, регулюють діяльність конституційних судів та вищих судових інстанцій. Так, Міжнародний Суд ООН, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, більшість вищих судів загальної та конституційної юрисдикції, а також їх структурні підрозділи функціонують на підставі прийнятих ними регламентів [48, с. 31]. Узагальнюючи ознаки судового регламенту, Н. Стецик вважає головними з них такі: прийняття судового регламенту спеціально уповноваженим судовим органом на організацію та впорядкування своєї внутрішньої діяльності; наявність у регламенті процесуальних нормативно-правових приписів, що приймаються на виконання та відповідно до нормативних документів, що визначають їх правовий статус; ці регламенти володіють внутрішньою обов'язковою дією [48, с. 74-75]. Тим самим, ці регламенти мають характер внутрішньозобов'язуючих актів, які не поширюють свою дію на інших суб'єктів права, обмежуючись дією стосовно того органу, який його прийняв, так тих посадових осіб, які в ньому працюють.

Таким чином, якщо застосувати класифікаційну характеристику різновидів нормативно-правових актів стосовно регламентів, про які йшла мова вище, то вийде, що за юридичною силою це підзаконні акти; за суб'єктами правотворчості – акти, прийняті органами виконавчої та судової влади, а також представницькими органами місцевого самоврядування; за обсягом і характером дії – це акти, що поширюються на обмежену сферу суспільних відносин, зокрема, як правило, на порядок діяльності відповідного органу публічної влади, що охоплює сукупність усіх процедур, не віднесених законом до сфери законодавчого регулювання; за галузевою належністю це акти, які містять норми переважно конституційного, адміністративного та процесуального (судового) права; за зовнішньою формою вираження є формою документарною (регламент – це завжди письмовий документ, створений відповідно до правил, а не довільно); за характером волевиявлення – це акти переважно встановлення норм прав; за ступенем кодифікованості – це кодифіковані акти; за співвідношенням норм матеріального і процесуального права – це акти переважно процесуального характеру (що, втім, не виключає існування в їх структурі норм матеріального права, проте останні мають підпорядкований характер по відношенню до норм процесуальних); за часом дії – це акти постійного характеру, розраховані на перманентні функціонування, без чого неможливе існування відповідного органу державної влади (що зумовлено характером відповідних законодавчих приписів, що імперативізують регламенти у структурі законодавчого забезпечення органів публічної влади); метою дії цих регламентів є виконання приписів того закону, в силу якого прийняті ці конкретні регламенти; їх характеризує також спільна спрямованість на впорядкування процесу здійснення юридичної діяльності шляхом визначення кола суб'єктів, процедур виконання окремих дій, вимог до результатів, порядку документального оформлення та умов, у яких здійснюється діяльність відповідного органу публічної влади в межах регламенту; ці регламенти регулюють, як правило, як правотворчу так і правозастосовну діяльність відповідних органів поза рамками регулювання законів (у межах, дозволених законами), тобто мають субсидіарний характер по відношенню до відповідних статусних законів («Про Кабінет Міністрів України» [29], «Про місцеве самоврядування в Україні» [31], «Про Центральну виборчу комісію» [33] та ін.).

Нарешті, певною специфікою порівняно з регламентами інших органів публічної влади, відрізняються регламенти парламентів. Вони, безумовно, є нормативно-пра-

вовими актами, проте такими, що їх ухвалює, змінює і припиняє чинність винятково орган законодавчої влади держави, і жоден інший орган на це не має права. За словами французького дослідника М. Прело, регламент парламенту є його внутрішнім законом, зводом правил, які мають на меті регулювати методи і порядок ведення зборів, в яких зустрічається і зіштовхується велика кількість суперечливих думок. Фактично, на його думку, такий регламент часто виявляється важливішим, аніж сама конституція, точніше, його можна назвати внутрішньою конституцією парламенту чи його палати [3, с. 93-94]. О. Васильченко наголошує, що сучасний регламент парламенту є важливим нормативно-правовим документом, який визначає деякі важливі аспекти державної діяльності, адже саме він, поряд із Конституцією, визначає порядок парламентської роботи депутатів, їх об'єднань з метою реалізації своїх конституційних повноважень; на основі регламенту парламент здійснює належні йому повноваження [3, с. 94].

Регламенти парламентів можуть мати різну юридичну силу – від сили закону (Україна, Естонія, Італія [4, с. 102]) до підзаконного акта; регулювати як суто порядок діяльності парламенту (парламентські процедури), так і деякі інші, суміжні правовідносини; наділяти владними повноваженнями посадових осіб парламенту; передбачати особливі заходи юридичної відповідальності за порушення вимог регламенту безпосередньо на рівні його ж норм; мати складну структурну побудову, що корелює зі здійснюваними парламентом функціями та повноваженнями; регламентувати діяльність політичних утворень (фракцій, більшості, меншості) усередині парламенту тощо. Регламенти можуть мати різний ступінь кодифікованості – від охоплення ними основних парламентських процедур (як-от Регламент Верховної Ради України 1994 р. [36]) і до винятково регламентного регулювання всіх парламентських процедур на рівні лише Регламенту (як-от Регламент Верховної Ради України 2010 р. [37]).

Якщо регламенти органів виконавчої та судової влади, а також місцевих рад в Україні приймаються на основі та на виконання законів, то Регламент Верховної Ради України приймається безпосередньо на основі та на виконання Конституції України. Безпосередньо на рівні Основного Закону фіксується і його предмет регулювання – порядок роботи Верховної Ради України (ч. 5 ст. 83 [13]).

У зв'язку з монокамеральністю українського парламенту ступінь кодифікованості його Регламенту є суттєво вищим ніж у правилах парламентської діяльності бікамеральних парламентів, які здебільшого диференціюються на рівні різних палат парламенту (як-от у Польщі). Регламент Верховної Ради України в чинній редакції є постійно діючим нормативно-правовим актом, розрахованим на регулювання порядку діяльності парламенту незважаючи на зміну його персонального складу, від скликання до скликання, на відміну від тимчасових регламентів, наприклад Тимчасового Регламенту засідань Верховної Ради УРСР 1990 р. [32]

Вищенаведені характеристики дають змогу кваліфікувати Регламент Верховної Ради України, на відміну від інших регламентів органів публічної влади в Україні, як нормативно-правовий акт не типового, а одиничного характеру. Лише він приймається і діє як закон; має особли-

вий предмет регулювання, зафіксований безпосередньо на конституційному рівні. Прийняття і дія Регламенту Верховної Ради України як закону означає, що цей акт входить до системи нормативно-правових актів вищої юридичної сили, прийнятих в особливому порядку парламентом, що визначає відправні засади правового регулювання конкретних суспільних відносин – парламентських процедур, надаючи їм сталого, упорядкованого, завершеного та системного вигляду. Оскільки систематика цих процедур не є сталою, а залежить від конституційного обсягу функцій і повноважень парламенту (а такий обсяг, як відомо, теж є змінним, гнучким), то і обсяг його регулювання та структурна побудова не є сталою, а відрізняється певним динамізмом, що можна простежити як на прикладі регламентів Верховної Ради України, що діяли до 2010 р., так і на прикладі чинного Регламенту Верховної Ради України 2010 р.

Особливе місце Регламенту в системі законів України певною мірою послаблюється тим, що він приймається в загальному законодавчому порядку, спільному для всіх законів. Тут слід заперечити проти позиції Н. Ганжі, як спробувала обґрунтувати прийняття Регламенту Верховної Ради України в порядку, відмінному від порядку прийняття звичайних законів [5, с. 181], адже така пропозиція має уможливити характер і не спирається на чинну конституційну основу.

Водночас наявність у парламенту власного Регламенту є проявом дії принципу розподілу влад [3, с. 96] та вираженням автономії парламенту [44, с. 22]. Як особливий нормативно-правовий акт, Регламент Верховної Ради України має особливе цільове призначення, окреслене в Конституції України (ч. 5 ст. 83 [13]), – визначити порядок роботи парламенту [26, с. 342]; регулює широке коло процедурно-процесуальних і пов'язаних з ним деяких інших відносин; є засобом та умовою самоорганізації і нормальної роботи парламенту [3, с. 94]; є одним із засобів упорядкування і стабілізації демократичного порядку діяльності парламенту, який забезпечує активну участь народних депутатів України в здійсненні парламентських функцій [3, с. 96]. При цьому надання Регламентові Верховної Ради України статусу закону, «узаконення такого кодифікованого акта, як Регламент Верховної Ради України» [49, с. 70], у 2010 р. стало результатом вимушеної законодавчої діяльності, зумовленої юридичними позиціями Конституційного Суду України, втіленими в його рішеннях 1998-2009 рр. [38; 39; 40; 41], що поклало край попереднім суперечливим і часто невдалим спробам законодавців зробити з нього «квазі-кодекс зі статусом постанови» [22, с. 341]. З огляду на це, вважаємо, що подальша дискусія щодо доцільності перегляду форми Регламенту Верховної Ради України втрачає свій сенс з огляду на сталість наявного конституційного формулювання та незмінність у цьому питанні юридичних позицій Конституційного Суду України. Натомість широкий спектр питань співвідношення і взаємодії цього Регламенту з іншими джерелами права, як і питання тлумачення норм Регламенту, меж подальшої систематизації нормативного матеріалу в межах Регламенту як нормативно-правового акта кодифікованого характеру потребують додаткового обговорення, а тому мають стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у теоретико-правовій науці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128-131.
2. Богачова Л. Л. Джерела європейського та національного права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування*. Харків: Право, 2012. Вип. 24. С. 17-26.
3. Васильченко О. П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – конституційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. 248 с.
4. Гайова О. В. Закон як джерело сучасного континентального права (загальнотеоретичні та порівняльно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львівський національний університет ім. І. Франка. Львів, 2011. 204 с.

5. Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 204 с.
6. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. Тернопіль: Астон, 2003. 432 с.
7. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави та права; історія політичних та правових вчень. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2010. 265 с.
8. Дніпров О. С. Регламентація управлінської діяльності органів виконавчої влади: сутність поняття. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія Економічна. Серія Юридична*. 2018. Вип. 19. С. 179–183.
9. Загальна теорія права. Нормативний курс: підручник / за ред. С. В. Бобровник. Київ: Юрінком Інтер, 2021. 596 с.
10. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 250 с.
11. Кельман М. С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, текстами) : підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. Київ: Кондор, 2002. 353 с.
12. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
14. Куценко І.В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2013. 218 с.
15. Линдюк С. С. Поняття регламенту місцевої ради. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва*. Одеса: Юридична література, 2016. С. 308-310.
16. Линдюк С. С. Щодо типового регламенту місцевої ради. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 15–18.
17. Матат А. В. Категорія «джерело права» в аспекті дослідження науки конституційного права України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Серія ПРАВО. Випуск 47. Том 1. С. 85-88.
18. Мороз В. О. Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 75-80.
19. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого МОН України. Харків, 2017. 255 с.
20. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2011. 224 с.
21. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: Юридична думка, 2008. 336 с.
22. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 364 с.
23. Пасечник О. В. Становлення міжнародного правопорядку в умовах суспільно-політичної реальності метамодерну: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 – Міжнародне право. Міжнародний гуманітарний університет. Одеса, 2024. 497 с.
24. Петренко А. А. Джерела права Європейського Союзу: поняття та специфіка. *Альманах права*. 2024. Випуск 15. С. 391-398.
25. Погорілко В. Ф. Регламент. *Великий енциклопедичний юридичний словник; [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]*. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. 981 с. С. 759.
26. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч. у 2-х т. Т. 1. / За ред. В. Ф. Погорілка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. 544 с.
27. Право Європейського Союзу: навч. посіб. / за ред. Р. А. Петрова. 4-те вид., змін. і допов. Київ: Істина, 2011. 384 с.
28. Правовий звичай як джерело українського права IX – XIX ст. / за ред. І. Б. Усенка. Київ: Наукова думка, 2006. 280 с.
29. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
30. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text>.
31. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
32. Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради УРСР від 22.05.1990 р. № 6-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 25. Ст. 391.
33. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.
34. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 222 с.
35. Радейко Р. І. Теоретичні аспекти деформалізованих конструкцій у праві. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка. Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 184-192.
36. Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.
37. Регламент Верховної Ради України: затверджено Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст. 133.
38. Рішення Конституційного Суду України у справі 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 03.12.1998 р. № 17-пн/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-98#Text>.
39. 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 01.04.2008 р. № 4-пн/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08#Text>.
40. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 р. № 16-пн/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08#Text>.
41. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26.11.2009 р. № 30-пн/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v030p710-09#Text>.
42. Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 20 с.
43. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування МОН України. Харків, 2015. 223 с.
44. Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 11-25.
45. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%F0%E5%E3%EB%E0%EC%E5%ED%F2>.

46. Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. наук: 12.00.11 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 20 с.
47. Стецик Н. В. Технологія судової правотворчості: загальнотеоретична характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2011. 205 с.
48. Тополевський Р. Б. Системні зв'язки юридичних джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 20 с.
49. Федоренко В. Л. Теоретичні основи системи конституційного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Національний університет «Острозька академія». Острог, 2009. 549 с.
50. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 219 с.
51. Щамбура Д. Неофіційне право: дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Міжнародний гуманітарний університет. Одеса, 2021. 231 с.