

УДК 351.9.001

Ганжа Н. В.

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРУКТУРУ РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

У статті визначаються елементи структури Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі – Регламент ВР АРК, Регламент) та розкривається їх зміст. За основу аналізу структури Регламенту ВР АРК взята структура Конституції України, яка є класичним видом структури нормативно-правових актів. На підставі загальнонаукових методів системного аналізу, структурно-функціонального та методу моделювання і прогнозування проведений аналіз структурних елементів Регламенту ВР АРК, сформульовані пропозиції щодо вдосконалення структури і змісту чинного Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Проблема з'ясування структури Регламенту ВР АРК, як одного з локальних актів – джерел конституційного права України, майже не знайшла відбиття в спеціальній юридичній літературі, проте слід зазначити, що її окремі сторони досліджувалися під час аналізу інших джерел вищезгаданої галузі права такими дослідниками як Л.Т.Кривенко [1], В.В.Сасом [2], автором цієї статті [3].

Метою даної статті є правовий аналіз структури Регламенту Верховної Ради АРК й формулювання пропозицій щодо удосконалення його змісту. Визначена мета зумовила постановку й розв'язання таких завдань: виокремлення елементів структури Регламенту ВР АРК; аналіз його структури і змісту; формулювання висновків і пропозицій щодо удосконалення аналізованого акту.

Регламент Верховної Ради АРК, затверджений Постановою Верховної Ради АРК від 30 червня 1998 року № 109-П [4], за своєю структурою складається з преамбули, основної частини і заключних положень.

У преамбулі Регламенту ВР АРК зазначається, що цей акт разом з Конституцією України, Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 року, іншими законами України, а також Конституцією АРК та іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК, встановлює порядок діяльності представницького органу АРК.

Основну частину Регламенту ВР АРК складають п'ять розділів, аналіз яких подається нижче. До Розділу I “Загальні положення” Регламенту ВР АРК включено чотири статті, викладені в редакції Постанови Верховної Ради АРК від 16.02.2000 № 892-2/2000 [5], змістом яких визначаються: предмет правового регулювання зазначеного акту; мова роботи, діловодства і документації Верховної Ради АРК; порядок проведення засідань і органів представницького органу АРК; особливості нормативного регулювання питань, пов'язаних із присутністю на засіданнях ВР АРК запрошених осіб.

Більш складною структурою і змістом характеризується Розділ II “Організаційно-правові форми і порядок діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту ВР АРК: він включає 10 глав та вміщує 88 статей.

У Главі I “Перша сесія Верховної Ради Автономної Республіки Крим” містяться сім статей, змістом яких є регулювання питань стосовно складу і строків

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРУКТУРУ РЕГЛАМЕНТУ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

повноважень Верховної Ради АРК; дати, часу, місця, порядку відкриття і проведення першої сесії; формування депутатських груп, фракцій тощо.

Глава 2 “Сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим” складається з 11 статей, якими встановлені такі положення: скликання й відкриття сесії ВР АРК; строки, порядок скликання й проведення позачергової сесії або позачергового пленарного засідання; про право присутності представників інших органів влади на засіданнях ВР АРК; про кворум, необхідний для роботи пленарного засідання ВР АРК; про комісії ВР АРК по контролю за дотриманням Регламенту та за електронною системою голосування; про повноваження секретаріату сесії ВР АРК.

Зміст Глави 3 “Пленарні засідання Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту складає 21 стаття, якими врегульовані такі організаційні питання: порядок проведення пленарних засідань ВР АРК; затвердження порядку денного; порядок надання слова для виступу; форми голосування; порядок роботи лічильної комісії ВР АРК; порядок проведення таємного голосування; протоколи, стенограми пленарних засідань ВР АРК тощо. В ст.30 Регламенту ВР АРК містяться норми щодо порядку прийняття Конституції АРК, змін і доповнень до неї, постанов та рішень, протокольних доручень Верховної Ради АРК, які, на наш погляд, виходять за рамки предмета правового регулювання аналізованої Глави 3 Регламенту. За структурою відповідні питання мають бути включені до глави, зміст якої складають спеціальні процедури: прийняття Конституції АРК, змін і доповнень до неї.

Норми, що встановлюють порядок обрання Глави Верховної Ради АРК; термін, обсяги і порядок здійснення його повноважень; порядок і умови дострокового звільнення з посади Голови ВР АРК, а також встановлення підзвітності Голови ВР АРК містяться в 12 статтях Глави 4 “Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту. В Главі 5 “Заступники Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим і голови постійних комісій Верховної Ради”, яка містить 8 статей, встановлені процедури обрання заступників Голови ВР АРК і їх дострокового звільнення з займаних посад; компетенція й порядок здійснення заступниками Голови ВР АРК своїх повноважень; порядок заміщення Голови ВР АРК тощо. На наш погляд, установчі процедури, врегульовані у 4 та 5 Главах Регламенту, щодо порядку обрання Голови ВР АРК, його заступників, а також голів постійних комісій ВР АРК, є багато в чому схожими й можуть бути об’єднані в одному структурному підрозділі Регламенту – Главі 4, назву якої пропонуємо викласти в такій редакції: “Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, заступники Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим і голови постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим”.

До Глави 6 “Президія Верховної Ради Автономної Республіки Крим”, яка вміщує п’ять статей, включені норми щодо порядку створення, складу, повноважень Президії ВР АРК; порядку проведення засідань і прийняття рішень зазначеним органом тощо. В ст.67 Регламенту ВР АРК передбачена можливість створення робочих комісій (груп) Президії ВР АРК, правовий статус яких, на наш погляд, є певною мірою дискусійним. У відповідності до ст.67 Регламенту “Президія Верховної Ради Автономної Республіки Крим для підготовки пропозицій з питань, що входять до її компетенції, у випадку необхідності створює зі свого складу, з числа депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, спеціалістів, представників республіканських органів, об’єднань громадян робочі комісії (групи)” [6]. Якщо зазначені робочі комісії (групи), що можуть створюватися Президією ВР АРК, є

дорадчими органами самої ВР АРК, то чому про це не міститься жодної норми в Регламенті? У зв'язку з невизначеністю правового статусу робочих комісій (груп) Президії ВР АРК виникає ще низка питань: які акти ці органи можуть приймати; якими будуть правові наслідки прийняття зазначених актів тощо. Крім того, варто звернути увагу, що ні в Розділі Х “Автономна Республіка Крим” Конституції України [7], ні в Розділі III “Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим. Правосуддя і прокуратура в Автономній Республіці Крим” Конституції АРК [8] такі органи, як робочі комісії (групи) Президії ВР АРК не згадуються.

До постійно діючих органів (поряд з Головою ВР АРК та його заступників, Президією ВР АРК), на які відповідно ст.15 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” [9] покладаються функції забезпечення роботи представницького органу АРК, (зокрема попереднього розгляду та підготовки питань, віднесених до відання ВР АРК і контрольні функції), відносяться постійні й тимчасові комісії Верховної Ради АРК. Порядок обрання, перелік постійних комісій, а також їх склад, порядок обрання голів постійних комісій і здійснення ними повноважень, а також особливості створення тимчасових комісій тощо врегульовані в Главі 7 “Постійні й тимчасові комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту, яка містить десять статей.

Глава 8 “депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту, що складається з чотирьох статей, встановлює норми щодо визначення статусу депутата ВР АРК, містить переліки прав і повноважень депутатів ВР АРК у самому представницькому органі та поза його межами.

До змісту Глави 9 “Депутатські групи, фракції Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламенту, яка вміщує шість статей, включені норми про умови і порядок їх створення; про склад, статус, організацію діяльності депутатських груп, фракцій ВР АРК, а також про порядок створення депутатських блоків, коаліцій ВР АРК. У ст.87 Регламенту встановлено, що “депутатські групи, фракції можуть об'єднуватися в блоки, коаліції, які реєструються секретаріатом сесії на підставі відповідної заяви з додаванням протоколу організаційного засідання, підписаного керівниками депутатських груп, фракцій” [10]. Інших норм щодо встановлення порядку діяльності блоків, коаліцій, їх компетенції тощо (крім ст.88 Регламенту про порядок повідомлення про створення блока, коаліції) у аналізованому акті не міститься, що можна розглядати як певний недолік цього документу.

Однією з функцій представницького органу місцевого самоврядування – Верховної Ради АРК – є здійснення контрольної функції, що реалізується, поряд з іншими видами контролю, у формі депутатського запиту. Регулювання порядку здійснення права депутата ВР АРК на депутатський запит, отримання відповіді на нього, а також прийняття рішення ВР АРК щодо депутатського запиту здійснюється на підставі норм Глави 10 “Порядок внесення і реалізації депутатського запиту” Регламенту, яка включає чотири статті.

Наступним структурним елементом Регламенту є Розділ III “Формування республіканських органів виконавчої влади”, який складається з однієї Глави 11 “Порядок формування Ради міністрів Автономної Республіки Крим” і однієї ст.93 “Загальні положення”.

До Розділу IV “Нормотворчий процес” Регламенту ВР АРК, яким врегульовані установчі повноваження представницького органу самоврядування АРК, включено

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРУКТУРУ РЕГЛАМЕНТУ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

три глави і 17 статей. Глава 12 “Процедура і форми реалізації права внесення проектів нормативно-правових актів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим” аналізованого акту містить чотири статті: про право внесення проектів нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АРК; про порядок забезпечення реалізації депутатами ВР АРК і Радою міністрів АРК зазначеного вище права; про реалізацію права асоціацій органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим внесення на розгляд ВР АРК рекомендацій і пропозицій (ст.96-1 Регламенту [11]).

Норми про реєстрацію і умови проектів нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АРК; про випадки, склад й порядок утворення погоджувальної комісії ВР АРК містяться у чотирьох статтях Глави 13 “Оформлення і порядок проходження нормативно-правових та інших актів у Верховній Раді Автономної Республіки Крим” Регламенту.

Наступна Глава 14 “Процедура розгляду й прийняття проектів нормативно-правових та інших актів Верховної Ради на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим” Регламент складається з дев’яти статей. Норми зазначеної Глави 14 присвячені регулюванню таких питань: включення проектів нормативно-правових або інших актів ВР АРК до порядку денного; розгляд проектів нормативно-правових актів ВР АРК в першому та другому читаннях, прийняття рішення щодо них; розгляд і прийняття інших актів ВР АРК; оформлення рішень ВР АРК; затвердження бюджету АРК тощо.

Розділ V “Порядок здійснення Верховною Радою Автономної Республіки Крим та її органами контрольних функцій” Регламенту включає одну Главу 15 “Контрольні функції Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів” і містить дев’ять статей. Процедури, що регламентують порядок здійснення контрольних повноважень ВР АРК і її органами, а також їх посадовими особами, після внесення цілого ряду змін і доповнень [12] були приведені у відповідність до положень Конституції України та Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” і набули більш чіткої форми.

Остання структурна частина Регламенту ВР АРК – Розділ VI “Заклучні положення” – складається з чотирьох пунктів, які містять такі положення: фінансове забезпечення діяльності ВР АРК здійснюється за рахунок коштів бюджету АРК і закріплюється окремим рядком в цьому документі; діяльність ВР АРК забезпечує апарат ВР АРК, що складається з Секретаріату ВР АРК і Управління справами ВР АРК; структура, загальна чисельність Секретаріату й Управління справами ВР АРК й чисельність їхніх підрозділів, витрати на утримання Секретаріату й Управління справами встановлюються Верховною Радою АРК за поданням Голови ВР АРК; Голова ВР АРК здійснює прийом на роботу та звільняє працівників Секретаріату ВР АРК (крім заступників керівників Секретаріату, начальників управлінь, завідуючих відділами Секретаріату, головного редактора газети “Кримські вісті”, які приймаються на роботу і звільняються за рішенням Президії ВР АРК відповідно до пункту “а” ст.68 Регламенту [13]).

На основі правового аналізу структури Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим та змісту його положень, можна зробити наступні висновки й пропозиції.

1. Структура Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим складається з трьох частин: преамбули, основної частини та заключних положень; цей акт містить шість розділів, п'ятнадцять глав і 120 статей.

2. Викладення норм Регламенту ВР АРК здійснено за так званою “лінійною нумерацією”, тобто всі статті нумеруються не по окремих розділах чи главах, а мають єдину нумерацію протягом всього тексту.

3. У Регламенті ВР АРК в цілому послідовно, логічно закріплюються положення і процедури, які зумовлюються юридично-правовим статусом Верховної Ради Автономної Республіки Крим й впливають із Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” та інших конституційних законів.

4. Пропонуємо установчі процедури, врегульовані у 4 та 5 Главах Регламенту, щодо порядку обрання Голови ВР АРК, його заступників, а також голів постійних комісій ВР АРК, об'єднати в одному структурному підрозділі Регламенту – Главі 4, і закріпити нову її назву “Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, заступники Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим і голови постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим”.

Література:

1. Кривенко Л.Т. Регламентация діяльності парламенту і парламентська реформа в Україні. // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 60 – 66.
2. Сас В.В. Регламент парламенту, його роль у правовій системі та деякі проблеми теорії та практики. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 14. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України 2001. – С. 117–124.
3. Ганжа Н.В. Юридична природа і місце в системі джерел конституційного права України Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим. // Збірник тез доповідей “Дні науки” в Гуманітарному університеті “ЗІДМУ”, 5-6 жовтня 2006 р. - Том 2. - С. 291-293.
4. Про Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 30 червня 1998 року, № 109-ІІ (з наступними змінами й доповненнями станом на 2 квітня 2003 року) // <<http://www.rada.crimea.ua>.
5. Постанова Верховної Ради АРК від 16.02.2000 № 892-2/2000 // <<http://www.rada.crimea.ua>.
6. Про Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 30 червня 1998 року, № 109-ІІ (з наступними змінами й доповненнями станом на 2 квітня 2003 року) // <<http://www.rada.crimea.ua>.
7. Конституція України, 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про внесення змін до Конституції України: Закон України, 8 грудня 2004 року, № 2222-ІV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
8. Конституція Автономної Республіки Крим, 21 жовтня 1998 року // <<http://www.rada.crimea.ua>.
9. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України, 10 лютого 1998 року, № 90/98-ВР <<http://www.rada.gov.ua>.
10. Про Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 30 червня 1998 року, № 109-ІІ (з наступними змінами й доповненнями станом на 2 квітня 2003 року) // <<http://www.rada.crimea.ua>.
11. Там же.
12. Постанова Верховної Ради АРК від 28.07.98 № 122-ІІ // <<http://www.rada.crimea.ua>; Постанова Верховної Ради АРК від 17.11.99 № 808-2/99 // <<http://www.rada.crimea.ua>; Постанова Верховної Ради АРК 16.02.2000 № 892-2/2000 // <<http://www.rada.crimea.ua>; Постанова Верховної Ради АРК от 19.03.03 № 495-3/03 // <<http://www.rada.crimea.ua>.
13. Про Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 30 червня 1998 року, № 109-ІІ (з наступними змінами й доповненнями станом на 2 квітня 2003 року) // <<http://www.rada.crimea.ua>.

Пост упила в редакцію: 17.11.2006 г.