



УДК 342.525 (477)

Стопченко Максим Іванович,
здобувач кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ



КОНСТИТУЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА СПІКЕРІВ ПАРЛАМЕНТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Розкрито конституційні повноваження голови Верховної Ради України та спікерів парламентів зарубіжних країн. Здійснюється поділ керівних органів іноземних держав на три основні групи та визначається місце України в їх системі. Аналізуються конституційні норми регламентації діяльності та повноважень спікера Верховної Ради. На підставі досвіду демократичних країн обґрунтовано пропозиції щодо уточнення повноважень голови Верховної Ради України.

Ключові слова: парламент, глава парламенту, спікер, зарубіжні країни, повноваження.

Постановка проблеми. Сучасні події в Україні доводять необхідність реформ, які б сприяли розвитку України як демократичної, правової, унітарної держави. В цьому аспекті видається актуальним дослідження конституційно-правового статуту парламенту, зокрема повноважень Голови Верховної Ради України. З 20 лютого 2014 року в Україні, вперше в сучасній історії України функції Президента України виконує Голова Верховної Ради України. Важливим питанням є конституційне підґрунтя виконання однією особою одночасно повноважень і спікера і глави держави. Слід наголосити, що досвід країн світу свідчить, що системна, злагоджена і ефективна робота парламенту та його структур в значній мірі залежить від ефективності діяльності керівництва. В Україні точаться дискусії щодо проведення конституційної реформи, розроблено нову редакцію Конституції України, обґрунтовується необхідність докорінних її змін. І в цьому процесі важливо врахувати досвід демократичних країн щодо закріплення на конституційному рівні статусу Голови Верховної Ради України.

У сучасному світі відбуваються тенденції зростання політико-правового значення посади спікера парламенту. Не стоїть осторонь проблема конституційно-правового закріплення статусу Голови Верховної Ради України як «другої особи» держави. Опрацювавши законодавство та практичні матеріали діяльності Голови Верховної Ради України, слід зауважити, що він не є суто «адміністративним» керівником, спікер не є цілковито залежним від парламенту та парламентських фракцій. Він являє собою самостійну, реальну та значущу державницьку фігуру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що питання статусу керівника парламенту в Україні та зарубіжних країнах у вітчизняній науковій літературі досліджено недостатньо. Можна згадати роботу В. Розвадовського «Визначення поняття правовий статус Голови Верховної Ради України», Ю. Барабаша «Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн)» [1], дисертаційні



дослідження Н. Григорука «Конституційно-правовий статус народного депутата України» [2], О. Радченка «Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання» [6], монографію Н. Заяць «Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні» [3].

Наукові порівняльно-правові дослідження інституту парламенту є вагомим внеском у розвиток теорії і практики українського парламентаризму. Існують наукові дослідження різних парламентських інститутів, при цьому досліджень, які присвячені спікерам парламентів в країнах світу є недостатньо.

Постановка завдання. Метою наукової статті є розкриття конституційних повноважень голови Верховної Ради України та спікерів парламентів зарубіжних країн. Завданням статті є розкриття конституційних повноважень Голови Верховної Ради України та спікерів парламентів демократичних країн, і на цій основі обґрунтувати можливі шляхи удосконалення конституційних повноважень Голови Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційне законодавство України формулює численні повноваження Голови Верховної Ради України, його права та обов'язки, які змістовно не тотожні компетенції парламенту як органу державної влади. Саме такі повноваження Голови Верховної Ради України роблять його самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, утворюють серцевину його особливого конституційно-правового статусу, який вимагає глибокого науково-теоретичного осмислення.

Головним елементом статусу спікера парламенту слід вважати права та обов'язки, при цьому саме воля депутатського корпусу, що обрав дану особу керівником парламенту, є організаційним джерелом повноважень цієї посадової особи, який є представником інтересів парламентарів і представляє парламент як в своїй країні так і зарубіжних державах та міжнародних організаціях.

За традицією голову нижньої палати називають спікером. Крім нього депутати можуть обирати одного чи двох віце-спікерів, секретарів, які редагують та підписують протоколи засідань, а в деяких країнах (Франція, Італія, Бельгія) обирають ще й квесторів, які займаються адміністративно-господарською діяльністю в парламенті. На них покладені функції по догляду за приміщенням парламенту та іншими допоміжними приміщеннями (бібліотеками, спортивними залами...), вони займаються видатками та підтриманням порядку в залі засідань.

Голова верхньої палати в деяких країнах обирається як і голова нижньої палати (Франція, Італія, Японія), а в деяких країнах цей пост займається за посадою. Наприклад, в США віце-президент стає керівником верхньої палати; в Великобританії Палатою Лордів керує Лорд-канцлер, член Кабінету міністрів, особа призначена на посаду Прем'єр-міністром, в Канаді спікер Сенату призначається на посаду указом генерал-губернатора, за рекомендацією Прем'єр-міністра. Керівники палати в ряді країн можуть утворювати колегіальний орган. Так, в Німеччині президент палати і два секретаря утворюють президію під час засідання Бундестагу. Зазвичай представник найбільшої фракції обирається головою палати, його заступники представляють інші фракції.

Важливою складовою внутрішньої побудова палат парламентів в світі є їхні керівні органи. Форми організації керівних органів палат (парламенту) можна умовно поділити на три групи: 1) одноосібні голови (Великобританія, Російська Федерація, Румунія, Японія та ін.; 2) колегіальні органи (президії, постійні комітети тощо). (бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії, президія сесії в КНР); 3) голови і утворені палатою (парламентом), партійними

фракціями колегіальні органи. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія).

Слід акцентувати увагу на тому факті, що повноваження керівників парламенту майже ідентичні, за певними виключеннями, згідно з конституціями різних держав. Основними функціональними обов'язками є представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Головуючи наділені особливим процесуальним статусом, оскільки слідкують за дотриманням правил поведінки та етичних норм парламентаріями, остаточно узгоджують порядок денний, координують законодавчий процес, підписують правові акти, прийняті парламентом. Саме від кваліфікованої діяльності голови парламенту залежить показник дієвості всього законодавчого органу так і парламентських структур – комітетів, комісій, фракцій, апарату. Кожна держава хоче бачити неупередженого керівника парламенту, а для цього він повинен володіти високими моральними і професійними якостями, бути спроможним консолідувати різні політичні сили.

Практика парламентської діяльності, яка склалася в Україні упродовж останніх років, демонструє неусталеність правового статусу голови українського парламенту, що зумовлює необхідність розробки та здійснення продуманих і реалістичних пропозицій щодо посилення ролі та значення Голови Верховної Ради України, підвищення його реальної участі у формуванні та здійсненні не лише власне парламентської діяльності, але й державної політики загалом. Це, у свою чергу, зумовлює проведення комплексного аналізу призначення та відкликання Голови Верховної Ради України, що є важливою гарантією його конституційно-правового статусу.

Статус голови Верховної Ради України закріплений в статті 88 Конституції України [4] та в статтях 74-78 Регламенту Верховної Ради України [5]. Конституція України закріпила, що Голова Верховної Ради України має такі повноваження: 1) веде засідання Верховної Ради України; 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Визначені Конституцією повноваження Голови Верховної Ради України деталізовані у Регламенті Верховної Ради України та інших законах. Зокрема, відповідно до ст.4.3.8 Регламенту, Голова Верховної Ради України [5] на виконання визначених Конституцією повноважень: представляє Верховну Раду в Україні та за її межами; забезпечує взаємодію Верховної Ради України з органами виконавчої, судової влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування; вживає заходів для охорони та захисту честі й гідності Верховної Ради, її органів та окремих депутатів; веде засідання Верховної Ради, забезпечує дотримання під час їх проведення Регламенту Верховної Ради (засідання мають вестись державною мовою); підписує акти, прийняті Верховною Радою України, засвідчуючи цим відповідність їх змісту прийнятим даними органами рішенням; видає розпорядження про опублікування актів Верховної Ради, що не потребують наступного підписання Президентом України; забезпечує дотримання розпорядку і розпису роботи Верховної Ради України, її Секретаріату; призначає і звільняє службовців Секретаріату Верховної Ради, здійснює інші повноваження, що стосуються проходження ними державної служби; щодо фахівців і посадових осіб здійснює ці повноваження за погодженням з відповідними комітетами Верховної Ради України; розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, а також територій, що перебувають у віданні Верховної Ради України;



забезпечує контроль за діяльністю Секретаріату Верховної Ради України; затверджує положення про документообіг у парламенті України; забезпечує розробку проекту кошторису витрат Верховної Ради, погодження його з Міністерством фінансів і не пізніше як за 3 місяці до закінчення бюджетного року подає його на розгляд Верховної Ради; розпоряджається коштами, виділеними Верховній Раді України згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат Верховної Ради; не пізніше як через півтора місяця після закінчення бюджетного року подає на розгляд Верховної Ради докладний письмовий звіт про витрати Верховної Ради за минулий рік та про їх відповідність затвердженому кошторису витрат Верховної Ради чи відхилення від нього; контролює виконання Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради та головами комітетів Верховної Ради України їх посадових обов'язків; на засіданні Верховної Ради України, найближчому після дня подання відповідної заяви, оголошує про зміни в складі комітетів Верховної Ради; видає розпорядження про відрядження депутатів, посадових осіб Верховної Ради України та підписує відповідні документи; затверджує звіти депутатів і посадових осіб Верховної Ради про виконану у відрядженні роботу; скликає і веде засідання Погоджувальної ради депутатських груп (фракцій); з метою сприяння зареєстрованим депутатським групам (фракціям) у здійсненні у Верховній Раді їх функцій, визначених Регламентом, надає їм на пропорційних засадах приміщення, обладнання, закріплює за ними адміністративно-технічний персонал, який користується їх довірою; не рідше одного разу на рік подає звіт Верховній Раді України про свою діяльність, організацію роботи парламенту та його органів, стан законодавчої бази в Україні; доповідає на першій сесії Верховної Ради України наступного скликання про політичне становище та стан законодавчої бази в Україні; подає Верховній Раді України наступного скликання на її першій сесії докладний письмовий звіт про фактичні витрати з кошторису парламенту у поточному році; видає розпорядження про негайне розміщення на інформаційній дошці у Верховній Раді України інформації про час, місце проведення, порядок денний засідань кваліфікаційних та атестаційно-дисциплінарних комісій суддів під час розгляду ними справ щодо суддів, які обираються чи призначаються парламентом; виконує разові доручення Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України має індивідуальний конституційно-правовим статус, що передбачає наявність у нього власних конституційних повноважень. У здійсненні своїх повноважень Голова Верховної Ради України реалізує власну правоздатність, виступає самостійним суб'єктом публічно-правових відносин.

Розкриваючи повноваження Голови Верховної Ради України, здійснено класифікацію таких повноважень за рядом критеріїв: 1) залежно від рівня правового регулювання – конституційні та законодавчі повноваження Голови Верховної Ради України; 2) залежно від того, чи реалізуються вони в сесійному режимі, чи поза ним, – сесійні (пленарні) та позасесійні (позапленарні) повноваження спікера; 3) залежно від предметної специфіки та з урахуванням функціонального наповнення діяльності парламенту – організаційні, нормотворчі, представницькі, контрольні, номінаційні та фінансові повноваження Голови Верховної Ради України.

Одним з пріоритетних напрямків роботи Голови Верховної Ради України та його заступників є ведення засідань парламенту. На пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого на засіданні. Він надає слово депутатам у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України, з дотриманням черговості, встановленої для промовців на підставі їх заяв про надання слова, з забезпеченням чергування виступів на підтримку і не на підтримку обговорюваної пропозиції та



забезпечення виступів від різних депутатських груп (фракцій) пропорційно їх кількісному складу.

Важливим повноваженням Голови Верховної Ради є ведення засідань парламенту. Статистика доводить, що починаючи з 2003 року на розгляд Верховної Ради щорік вноситься близько тисячі законопроектів, із яких лише 10–20 відсотків стають законами. З огляду на це, слід уточнити повноваження спікера, а також доречно у структурі апарату парламенту створити спеціалізований підрозділ, що здійснював би планування законодавчого процесу, його наукове забезпечення, виявляв прогалини в правовому регулюванні тощо. Цей підрозділ має працювати у координації з Головою Верховної Ради. Це сприятиме прийняттю відпрацьованих законів та обговорення законодавчих змін ще до винесення питання у зал засідань Верховної Ради України.

В однопалатних парламентах і в нижніх палатах двопалатних парламентів керівництво палатами здійснюється одноосібно їх головами (англомовні країни, Японія). Голову, як правило, обирають депутати зі свого складу і найчастіше його іменують спікером (Великобританія, Індія), іноді – головою (Греція, Україна, Хорватія) або президентом (Австрія, Німеччина). Посада голови верхньої палати в різних країнах обіймається по-різному. У деяких країнах голова верхньої палати обирається так само, як і голова нижньої палати (Італія, Франція, Японія), а в інших – цю посаду обіймають за посадою (віце-президент Індії, США, лорд-канцлер Великобританії) або головують по черзі представники від різних земель (по півроку-рік кожний) в алфавітному порядку найменувань земель (Австрія, Німеччина), або призначається (Канада).

Обсяг повноважень голови парламенту (палати) є досить широкий. Зазвичай він стежить за дотриманням регламенту, веде засідання, визначає порядок денний засідань та першочерговість розгляду питань, організовує виконання парламентських рішень, керує дебатами, представляє парламент (палату) у відносинах з іншими державними органами, міжнародних відносинах тощо. Голова парламенту вважається політично нейтральною фігурою. Депутат, обраний на цю посаду, відразу ж припиняє всі формальні стосунки зі своєю партією, що має бути запорукою його політичної неупередженості.

Голова парламенту (палати) є найважливішою особою у державі, у деяких країнах він навіть може заміщати президента в разі його тимчасової відсутності (Білорусь, Італія, Латвія, Німеччина, Франція). Наприклад, у ст. 52 Конституції Латвійської Республіки 1922 р. у редакції 1998 р. зазначено, «якщо Президент Республіки відмовляється від посади або помирає до спливу строку своїх повноважень, або ж якщо до Сейму внесено пропозицію про усунення Президента з посади, обов'язки Президента Республіки до обрання Сеймом нового Президента виконує Голова Сейму. Так само Голова Сейму заміщає Президента Республіки, якщо Президент перебуває за межами держави або натрапляє на будь-які інші перепони для виконання своїх повноважень».

Нинішньому правовому статусу Голови Верховної Ради України притаманні тенденції до подальшої еволюції: уточнення окремих елементів системи повноважень, розширення його компетенції, деталізації окремих повноважень, що приводить до суттєвого розширення та поглиблення сфери правового регулювання його діяльності. Досліджуючи реалізацію позасесійних повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з народними депутатами України та апаратом Верховної Ради України, слід зазначити, що Голова Верховної Ради України виконує чимало повноважень за різними напрямками взаємодії з народними депутатами України. З формально-юридичного боку, він одночасно є таким самим народним депутатом України і керівником вищого і єдиного органу законодавчої влади. Такий дуалізм правового статусу голови парламенту зумовлює



його незначну адміністративну владу стосовно інших народних депутатів: вони не є підпорядкованими Голові Верховної Ради України в адміністративному відношенні. Водночас він здійснює щодо них досить багато повноважень організаційного та забезпечувального характеру, володіє певними засобами контролю у сфері додержання депутатської етики та дисципліни під час проведення пленарних засідань Верховної Ради України, а також виконання депутатами вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Зазначені повноваження не мають абсолютного характеру, реалізуються Головою Верховної Ради України під пильним контролем парламенту та його органів.

Висновки. Представляється можливим зробити висновок, що національним законодавством закріплений такий обсяг повноважень голови парламенту України, який підтверджує нормативну модель “сильного” керівника єдиного органу законодавчої влади України.

Потребує подальшого розвитку та суттєвого уточнення компетенція Голови Верховної Ради України у сфері нормотворчої та контрольної діяльності. Водночас варто деталізувати на рівні законодавчих актів участь Голови Верховної Ради України у процедурі дострокового припинення повноважень парламенту та зробити неможливим парламентський розпуск без участі Голови Верховної Ради.

Необхідно на рівні Конституції України передбачити неможливість Голови Верховної Ради України, у разі виконання ним обов'язків глави держави, ветоувати прийняті парламентом закони, а також встановити правило, згідно з яким незгода Голови Верховної Ради України щодо розпуску парламенту (у процесі відповідних політичних консультацій) має унеможливити розпуск останнього Президентом України. Так само правило неможливості розпуску Верховної Ради України має бути чітко визначене і для випадків вакантності поста голови парламенту.

Список використаних джерел

1. Барабаш Ю. Г. Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн) / Ю. Г. Барабаш // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 22-28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06bjgzec.pdf>.
2. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право» / Н. Г. Григорук. – К., 2004. – 21 с.
3. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: монографія / Н. В. Заяць. – Луцьк: ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. – 300 с.
4. Конституція України: науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін.]. – Харків: Право; К.: Ін Юре, 2003. – 808 с.
5. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. // Офіційний вісник України. – 2010. №12. – Ст. 565. Закон України «Про внесення змін до Регламент Верховної Ради України» від 08 жовтня 2010 року № 2704-VI. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 10. – Ст. 64.



6. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / О. І. Радченко. – К., 2005. – 194 с.
7. Розвадовський В. І. Визначення поняття правовий статус Голови Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу // http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/socpr/2011_2/Rozvadovskiy.pdf.

Стопченко М. І. Конституционные полномочия председателя Верховной Рады Украины и спикеров парламентов зарубежных стран

Раскрыто конституционные полномочия председателя Верховной Рады Украины и спикеров парламентов зарубежных стран. Осуществляется разделение руководящих органов иностранных государств на три основные группы и определяется место Украины в их системе. Анализируются конституционные нормы регламентации деятельности и полномочий спикера Верховной Рады. На основании опыта демократических стран обоснованы предложения по уточнению полномочий председателя Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: парламент, глава парламента, спикер, зарубежные страны, полномочия.

Stoptchenko M. I. The constitutional powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the speakers of the parliaments of foreign countries

Reveals the constitutional authority of the Verkhovna Rada of Ukraine and the speakers of parliaments of foreign countries. By dividing the governing bodies of foreign countries into three groups and the place of Ukraine in their system. Analyzes the constitutional rules and regulation of the powers of Speaker. Based on the experience of democracies justified proposals to clarify the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Keywords: Parliament, the head of the Parliament Speaker, foreign countries, powers.

