
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.525

М. І. Стопченко

здобувач
Національна академія внутрішніх справ, м. Київ

ГОЛОВА ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЯК САМОСТІЙНИЙ СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті висвітлено статус Голови Верховного Ради України для визначення його реальної участі у формуванні та здійсненні парламентської діяльності й державної політики в цілому. Конституційне законодавство України закріплює численні повноваження Голови Верховної Ради України, які визначають його самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, тим самим створюючи основу його особливого конституційно-правового статусу.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, голова парламенту, повноваження, конституційні повноваження, парламент.

В умовах становлення України як демократичної, соціальної, правової держави важливе місце посідає процес удосконалення законодавства, приведення його до міжнародних стандартів та інтеграції України до Європейського Союзу. Сучасні події в Україні вимагають системних продуманих реформ у всіх сферах суспільного й державного життя. Європейський досвід доводить, що голова парламенту повинен виступати силою, яка об'єднує всі парламентські політичні сили на благо країни.

Верховна Рада є єдиним законодавчим органом України, що має найвагоміший вплив на процес конституційного упорядкування відносин між громадянином і державою, оскільки наділена правом створювати правовий фундамент для розвитку законних та урівноважених відносин між ними.

Слід відзначити ґрунтовні наукові праці вітчизняних учених у галузі конституційного права за часів незалежності України, які значну увагу приділяли дослідженню проблем розвитку парламенту й парламентаризму таких як: М. О. Баймуратов, А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Погорілко, В. О. Серьогін, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Л. П. Юзьков, О. Н. Ярмиш та ін. Серед зарубіжних дослідників, які вивчали різні питання парламентаризму й статус спікера зокрема, слід назвати М. Амеллера, Т. Брауна, В. Бьорнзена, Ч. Вайза, Т. Вюртенбергера, К. Джадда, Ж. Зіллера, М. Б. Манена, М. Прело, Дж. Сарторі, К. В. Хула, Т. Д. Шона та ін.

Проте конституційно-правова природа керівних органів палат (парламенту) досліджена

недостатньо. Більшість публікацій присвячена окремим аспектам парламентаризму, цілісні й комплексні дослідження відсутні. Тому окремі питання, що стосуються статусу голови парламенту як суб'єкта конституційно-правових відносин, потребують подальшого наукового аналізу.

Проведення системного аналізу повноважень та конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України дасть змогу зробити певні теоретичні висновки щодо визнання його як самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин.

Мета статті – розглянути одну з ключових державних посад – Голови Верховної Ради України й дослідити його як самостійного учасника публічно-правових відносин, який входить до складу колегіального органу, обирається за встановленою процедурою для виконання функцій щодо організації роботи парламенту та наділений широким спектром прав і обов'язків.

Голова Верховної Ради України є суб'єктом таких різноманітних відносин, як відносини з парламентськими інститутами, народними депутатами України, апаратом Верховної Ради України, іншими органами й посадовими особами органів публічної влади України. У свою чергу, ці відносини формують предмет правового статусу голови парламенту. Основою правового статусу Голови Верховної Ради України виступають його повноваження, які складаються з його прав і обов'язків.

Частина 2 ст. 88 Конституції України регламентує повноваження Голови Верховної Ради України: 1) вести засідання Верховної Ради України; 2) організовувати підготовку

питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; 3) підписувати акти, прийняті парламентом; 4) представляти Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організувати роботу апарату Верховної Ради України [5].

Регламент Верховної Ради України подає більш розширений перелік повноважень голови: вживати заходів для забезпечення безпеки й охорони Верховної Ради та народних депутатів; вести засідання Погоджувальної ради; забезпечувати дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань; вживати заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; організувати розробку планів законопроектної роботи та підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях; здійснювати контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів; розподіляти посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови, контролювати їх виконання; мати право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції, й повідомляти про це на найближчому пленарному засіданні; організувати роботу апарату Верховної Ради та здійснювати контроль за його діяльністю; у разі необхідності скасовувати розпорядження Першого заступника чи заступника Голови та керівника апарату Верховної Ради України тощо [9].

Як свідчить аналіз Конституції України і Регламенту Верховної Ради України, вітчизняне законодавство не містить особливих (підвищених) вимог до кандидатів на посаду Голови та заступників Голови. Перелік їх повноважень також характеризує вибір нашою державою європейського демократичного напрямку становлення парламентаризму.

Заслугує на увагу класифікація повноважень Голови Верховної Ради України, яка запропонована вітчизняним ученим В. І. Розвадовським. Так, відповідно до рівня правового регулювання повноваження Голови Верховної Ради України поділяються на конституційні та законодавчі; щодо реалізації в сесійному режимі чи поза ним – сесійні (пленарні) та позасесійні (позапленарні) повноваження керівника парламенту (при цьому сесійні повноваження, по суті, виступають як повноваження головуючого і, у свою чергу, розрізняються як повноваження-обов'язки та повноваження-права Голови Верховної Ради України); щодо предметної специфіки та з урахуванням функціонального наповнення діяльності парламенту – організаційні, нормотворчі, представницькі, контрольні, номінаційні та фінансові повноваження Голови Верховної Ради України. Як окремий різновид слід

розглядати повноваження, передбачені ст. 94, 112 Конституції України (які в разі дострокового припинення повноважень Президента України виконує Голова Верховної Ради України як тимчасово виконуючий обов'язки глави держави) [10].

З огляду на обсяг та специфіку повноважень голови парламенту України, на нашу думку, беззаперечним є те, що законодавство України сформулювало нормативну модель "сильного" керівника єдиного органу законодавчої влади. У більшості зарубіжних країн повноваження керівних органів палати (парламенту) майже ідентичні. Існують певні винятки, згідно з конституціями різних держав, наприклад, по-різному визначається кількісний склад і фактичний перелік посад, які формують колегіальні керівні органи. Найвність розбіжностей пояснюється національними особливостями становлення парламентаризму та практикою державного будівництва. До прикладу, Основний Закон Князівства Монако (ч. 1. ст. 60) регламентує порядок утворення бюро, сформованого з голови та заступника голови законодавчої установи, яких парламентарії щорічно обирають на посади [4].

Згідно з конституцією Фінляндії керівним органом парламенту є президія, що складається з голови та його заступників. Голова парламенту поєднує функції керівництва легіслатурою з посадою Голови Управління канцелярії, відповідального за матеріально-технічне, кадрове, організаційне забезпечення діяльності парламенту [7].

Основними функціональними обов'язками голови спікера є представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Спикери парламентів різних країн світу 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 їх кваліфікованої діяльності залежить показник ефективності роботи всього органу законодавчої влади та окремих парламентських структур: комітетів, тимчасових комісій, фракцій (груп), апарату. Тому для неупередженого здійснення керівництва головуючий повинен володіти високими моральними і професійними якостями, займати нейтральну позицію з метою консолідації політичних сил [2, с. 319].

У сфері конституційного права значне місце займає теоретичне дослідження суб'єктів конституційних правовідносин, оскільки призначення конституційних норм полягає у правовій регламентації діяльності учасників суспільних відносин. Ми також не можемо оминати розгляд теоретичних аспектів цієї проблематики, бо метою статті є визначення голови парламенту самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин.

Зауважимо, в науці конституційного права й досі не вироблено єдиного підходу до

визначення поняття “конституційно-правові відносини”. Так, П. Е. Недбайло зазначає, що конституційно-правові відносини створюються завдяки можливістю людей бути носіями прав і обов'язків [6].

Проте слід враховувати, що норми конституційного права регулюють значне коло суспільних відносин, у зв'язку із чим суб'єкт конституційного права потенційно може бути учасником не одного, а багатьох конституційно-правових відносин [1, с. 22–23]. У разі появи в суспільному житті юридичних фактів, з якими конституційно-правові норми пов'язують виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, та за умови прояву волі суб'єкта конституційного права до вступу в певні конституційно-правові відносини (якщо в нормі конституційного права не передбачено юридичного обов'язку суб'єкта бути учасником певних конституційно-правових відносин) цей суб'єкт, використовуючи елемент своєї правосуб'єктності, стає суб'єктом конституційно-правових відносин. У цьому випадку має місце реалізація суб'єктом конституційного права своїх прав поступово, в певному процесі [3].

Крім цього, у теорії та практиці конституційного права України не визначено однозначно проблему суб'єктів конституційно-правових відносин, а саме визначення поняття “суб'єкт конституційного права”. Якщо в інших фундаментальних галузях права поняття суб'єктів є сформованим, то в конституційному праві України серед учених не існує єдності в поглядах на правову природу суб'єктів.

Так, існує думка, що суб'єкти конституційно-правових відносин – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю (правоздатністю та дієздатністю), що своєю поведінкою або діяльністю, чи ж перебуванням не власною волею в певному правовому статусі чи стані породжують, змінюють і припиняють конституційно-правові відносини [1, с. 151].

Суб'єкт конституційно-правових відносин – це реальний учасник таких правовідносин. У свою чергу, суб'єкт конституційного права наділений здатністю бути учасником численних конституційно-правових відносин. Тобто суб'єкти конституційного права наділені здатністю брати участь у конкретних конституційно-правових відносинах або ж зобов'язані це зробити, якщо таке закріплено нормативно. На основі цього доречною є вказівка В. Я. Бойцова, що поняття “суб'єкт конституційно-правових відносин” є похідним від поняття “суб'єкт конституційного права” [1, с. 21]. В науковій літературі деякі автори зауважують, що суб'єкти конституційного права не завжди є учасниками конституційно-правових відносин. Задля кращого розуміння цієї ситуації дослідник В. М. Шаповал зазначив, що суб'єкт конституційного права за певних обставин може не виступати учасником конституційно-правових відносин, тоді як суб'єкт конституційно-правових відносин завжди буде і суб'єктом конституційно-

го права, що вже бере участь у конституційно-правових відносинах [12, с. 22].

З цього приводу Ю. К. Толстой, на нашу думку, слушно зауважував, що для визнання особи суб'єктом правовідносин однієї потенційної можливості бути їх учасником недостатньо. Необхідно, щоб особа реально здійснювала суб'єктивні права та виконувала юридичні обов'язки [11, с. 3].

Деяко іншу думку висловив Ю. В. Данилюк; “суб'єкти конституційно-правових відносин – це конкретні, дійсні учасники таких правовідносин, які у зв'язку з настанням передбачених конституційно-правовими нормами юридичних фактів реалізують належні їм конституційні права та виконують відповідні юридичні обов'язки” [3].

Ключовим моментом, на який слід звернути увагу, є той факт, що в ході дослідження статусу голови парламенту можна вирізняти голову парламенту як суб'єкта в публічних правових відносинах і як суб'єкта у конституційно-правових відносинах. Так, голова парламенту в публічних правових відносинах – це посадова особа колегіального органу, яка наділена владними управлінськими функціями, призначається або обирається на посаду за встановленою процедурою, є самостійним учасником публічно-правових відносин з приводу виконання покладених на нього завдань щодо забезпечення організації колегіального (одноособового) розгляду питань публічним державним органом. Це визначення впливає з ознак головуючого в публічно-правових відносинах: а) є посадовою особою відповідного державного органу; в) наявність якої передбачена нормами закону; в) набуває статусу в передбаченому законом порядку; г) має визначене нормативно-правовими актами коло завдань; д) наділений владними управлінськими функціями; е) бере участь у публічно-правових відносинах з приводу реалізації власних повноважень; ж) виконує організаційно-розпорядчі функції, делеговані відповідним органом державної влади; з) наділений певними правами, обов'язками, обмеженнями та заборонами.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що голова парламенту як суб'єкт конституційно-правових відносин – це реальний учасник правовідносин, що виникають у зв'язку з настанням передбачених конституційно-правовими нормами юридичних фактів, який активно реалізує належні йому конституційні права та виконує відповідні юридичні обов'язки.

Правовий статус Голови Верховної Ради України є багато в чому похідним, з одного боку, від правового статусу народного депутата України, впливає з прав парламентаріїв обирати своє керівництво і самим бути обраними до складу керівних органів парламенту, у тому числі й на посаду Голови Верховної Ради України. З іншого боку, цей статус є похідним, вторинним щодо статусу самого парламенту як органу зако-

нодавчої влади. Очевидним є те, що компетенція Голови Верховної Ради України не може бути ширшою за компетенцію очолюваного ним органу державної влади.

Зроблено висновок, що основою правового статусу Голови Верховної Ради України виступають його повноваження, які складаються з його прав і обов'язків. У них не лише фіксуються зразки, стандарти поведінки, які держава визнає обов'язковими, доцільними для нормальної життєдіяльності суб'єкта управління парламентом держави, а й розкриваються основні принципи його відносин з іншими інститутами парламенту та органами публічної влади. Усі інші елементи правового статусу Голови Верховної Ради України, що входять до його структури, так чи інакше групуються й об'єднуються довкола прав і обов'язків Голови Верховної Ради України.

Список використаної літератури

1. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. – Уфа : Башкирское книжное изд-во, 1972. – 160 с.
2. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
3. Данилюк Ю. В. Суб'єкти конституційно-правових відносин: проблемні питання [Електронний ресурс] / Ю. В. Данилюк. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.
4. Конституція Княжества Монако от 17.12.1962 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id>.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. – Київ : Юрінком, 1996. – 80 с.
6. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – Москва : Госюриздат, 1960. – 246 с.
7. Основные законы Финляндии. Регламент Парламента. – Хельсинки, 1992. – С. 49–50.
8. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 4-те вид., переробл. і доопрац. – Київ : Ліра, 2012. – 576 с.
9. Про Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
10. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. І. Розвадовський. – Київ, 2010. – 20 с.
11. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Львов : Ленинград. ун-т, 1959. – 88 с.
12. Шаповал В. Суб'єкти конституційного права України: постановка проблем теоретичного визначення / В. Шаповал // Право України. – 2000. – № 8. – С. 21–24.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Стопченко М. А. Председатель парламента Украины как самостоятельный субъект конституционно-правовых отношений

Статья посвящена исследованию статуса спикера Верховной Рады Украины для определения его реального участия в формировании и осуществлении парламентской деятельности и государственной политики в целом. Конституционное законодательство Украины закрепляет многочисленные полномочия Председателя Верховной Рады Украины, которые определяют его самостоятельным субъектом конституционно-правовых отношений, тем самым создавая основу его особенного конституционно-правового статуса.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, глава парламента, полномочия, конституционные правоотношения, парламент.

Stopchenko M. The Parliament of Ukraine as an Independent Constitutional and Legal Relations

The article is devoted to the investigation of Ukraine's Parliament status to define its real participation in the formation and realization of the parliamentary activity and state policy in general. The constitutional legislation of Ukraine consolidates numerous powers of the Speaker of Ukraine's Parliament, his rights and responsibilities, which are not the same in contents considering the competence of Parliament as a state power body. That is why the need in thorough scientific and theoretic comprehension of responsibilities of the Speaker of Ukraine's Parliament, which determine him as an independent subject of constitutional and legal relations, springs up, forming a base for his peculiar constitutional and legal status.

It is concluded that the core of the legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine perform its powers, consisting of his rights and obligations. They not only fixed samples, standards of conduct which the state considers binding, appropriate for normal functioning of parliament state regulator, but also reveal the basic principles of its relations with other institutions of the Parliament and public authorities. All other elements of the legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine, within its structure, one way or another and are grouped together around the rights and obligations of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: constitutional status, speaker, powers, constitutional legal parliament.