

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ І ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИХ ОРГАНІВ ПАРЛАМЕНТУ : ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Постановка проблеми. Подальший розвиток української державності актуалізує проблеми, пов'язані з дослідженням інституту парламенту. Злагоджена і скоординована діяльність єдиного органу законодавчої влади та парламентських структур в значній мірі залежить від ефективності керівництва. І хоча правовий статус Верховної Ради України, її керівних органів визначений Основним Законом 1996 р., деталізований Регламентом Верховної Ради України 2010 р., існує чимало перешкод об'єктивного й суб'єктивного характеру для практичної реалізації нормативних положень. Вивчення та аналіз зарубіжного законодавства з проблем керівних органів парламенту (окремих палат), запозичення позитивного досвіду їх функціонування сприятиме реформуванню Верховної Ради України на якісно нових засадах. Тому наукові порівняльно-правові дослідження інституту парламенту є вагомим внеском у розвиток теорії і практики українського парламентаризму.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблематику керівних органів парламенту та палат парламенту за умови бікамералізму (далі — палат) досліджували такі вчені, як: В. Безчастний, А. Георгіца, В. Маклаков, В. Субботін, О. Філонов, С. Пашков, О. Ярмиш. Автор перерахував лише тих вітчизняних і зарубіжних науковців, теоретичні праці яких були опрацьовані при підготовці запропонованого дослідження. Зазначимо, що конституційно-правова природа керівних органів палат (парламенту) досліджена недостатньо. Більшість публікацій присвячені окремим аспектам теми, цілісні монографічні дослідження відсутні. Тому окремі питання правового статусу потребують подальшого наукового аналізу.

Формулювання цілей статті. Метою запропонованого дослідження є узагальнення висновків науковців, аналіз нормативних актів з питань процедури формування і повноважень керівних органів палат (парламенту).

Виклад основного матеріалу дослідження. Форми організації керівних органів палати (парламенту) можна умовно поділити на три групи: 1) одноосібні голови (РФ, Великобританія, Японія); 2) колегіальні органи — президії, постійні комітети (КНР, Чехія); 3) голови і утворені палатою (парламентом), партійними фракціями колегіальні органи (Бельгія, Італія) [1, 318–319].

Одноосібні керівні органи. Керівні органи палат (парламенту) належать до вищих посадових осіб держави. Якщо парламент двопалатний, керівництво формується у кожній з палат і необов'язково наділене однаковим конституційно-правовим статусом. Традиційно керівника нижньої палати (парламенту) називають голова (глава), президент, спікер та ін. (в залежності від історичних традицій парламентаризму у певній державі). Підручник «Парламентське право України» за редакцією О. Н. Ярмиша зазначає, що назва «спікер» харак-

терна для англосаксонської системи права [2, 471]. Проте нині незалежно від офіційного найменування, закріпленого в конституціях, у теорії і практиці державного будівництва значної кількості країн саме спікером, досить часто, неформально називають керівника нижньої палати чи однопалатного парламенту.

Керівництво нижніх палат (парламенту), а в окремих державах і верхніх палат, обирають самі ж депутати зі свого складу, як правило, на весь строк повноважень законодавчого органу [3, 247–248; 4, 594]. До прикладу, Ірландія [5, ч. 9.1 ст. 15], Чехія [6, ст. 29] формують керівництво обох палат парламенту саме таким шляхом. Виключенням із загального правила є Конституція Швейцарії, якою передбачено обрання кожною палатою зі свого складу на річний строк Голови, першого віце-голови та другого віце-голови. Ці мандати не можуть поновлюватися на наступний рік [7, ст. 152]. Конституція Фінляндії регламентує обрання парламентаріями однопалатного парламенту кожної сесії голови і двох віце-голів [8, ч. 1 § 34]. Відносно короткочасне перебування на посаді перешкоджає посадовій особі відігравати суттєву політичну роль, оскільки засвідчує виконання нею винятково службових функцій [3, 248].

Практика обрання керівництва Верховної Ради України є типовою для держав з функціонуванням парламенту монокамерального типу. Голова Верховної Ради України (далі — Голова) є одноособовим керівним органом. Він обирається парламентаріями з їх числа на строк повноважень Верховної Ради. Кандидатури на посаду Голови пропонуються на пленарному засіданні депутатськими фракціями, народними депутатами (народний депутат може запропонувати власну кандидатуру). Після завершення внесення пропозицій щодо кандидатур парламент приймає рішення про перехід до їх обговорення і може зробити перерву в пленарному засіданні для попереднього обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях.

Апарат Верховної Ради надає народним депутатам відомості про кожен з кандидатур, а саме дані про: освіту, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність; автобіографію з висвітленням найбільш істотних результатів трудової діяльності; декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру, про свій майновий стан та членів своєї сім'ї за попередній рік за формою, встановленою для державних службовців першої категорії; відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Відомості мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду. Парламент може прийняти процедурне рішення про включення до відомостей інших даних про кандидатів та їх діяльність. Питання про обрання Голови не потребує підготовки в комітетах [9, ст. 74].

Кандидати на посаду Голови виступають з доповідями щодо програм майбутньої діяльності — до 20 хвилин, після чого проводиться одночасне їх обговорення. Кожний кандидат може заявити про самовідвід. Рішення приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і обраним Головою вважається той кандидат на посаду, який отримав більшість голосів парламен-

таріїв від конституційного складу Верховної Ради, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше 2/3 народних депутатів від їх фактичної чисельності. Результати голосування оформляються відповідною постановою Верховної Ради, яку підписує обраний Голова. Його повноваження починаються відразу після обрання [9, ст. 75].

У деяких державах голова верхньої палати виконує функціональні обов'язки за посадою (*ex officio*). Наприклад, у США віце-президент очолює верхню палату без спеціальної процедури призначення. У Великобританії палатою лордів керує лорд-канцлер — особа, яку призначає прем'єр-міністр (формально таке призначення здійснює монарх за пропозицією прем'єр-міністра). У Канаді спікер сенату призначається генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра [3, 248]. В Австрії посаду головуючого у Федеральній Раді займають по черзі представники різних земель, які змінюють один одного кожні півроку в алфавітному порядку найменувань цих земель [10, ч. 1 ст. 36].

Колегіальні керівні органи. Як правило, до складу таких керівних органів входять голова та заступники голови палати (парламенту); секретарі, які слідкують за дотриманням порядку, веденням протоколів, підраховують результати голосування, записують парламентаріїв на виступ; квестори — посадові особи, відповідальні за функціонування фінансових і адміністративних служб (характерно для конституційної практики Франції, Бельгії, Греції, Італії) [4, 595]. Вищезгадані посадові особи узгоджують спільну діяльність з керівництва поточними справами палати (парламенту). Найменування, кількісний склад і перелік посад, з яких формуються такі колегіальні керівні органи, за конституціями окремих держав різняться. Такі розбіжності можна пояснити національними особливостями становлення парламентаризму та практикою державного будівництва в цілому. Наприклад, у КНР органом, який постійно функціонує при Всекитайських зборах народних представників (далі — ВЗНП), є Постійний комітет ВЗНП (складається з голови, заступників голови, начальника секретаріату, членів). Зазначені органи спільно реалізують законодавчу владу протягом усього терміну функціонування ВЗНП певного скликання (ст. ст. 57–58, ч. 1–2 ст. 65, ч. 1 ст. 66) [11]. За Конституцією Латвії (п. 16) Саейма (парламент) обирає президію, яка складається з голови, двох його заступників і секретарів. Президія Саейми діє безперервно протягом терміну повноважень парламенту [12]. Основний Закон Княжества Монако (ч. 1 ст. 60) регламентує порядок утворення бюро парламенту, до якого належать голова та заступник голови органу законодавчої влади, яких парламентарії щорічно обирають на посади [13].

Одночасне функціонування голови і колективного керівного органу палати (парламенту). Конституції окремих держав наголошують на формуванні двох керівних органів — безпосередньо голови палати (парламенту) та бюро — колегії, що сприяє зазначеній посадовій особі у здійсненні управління органом законодавчої влади чи окремою палатою. До прикладу, Конституція Бельгії регламентує право кожної з палат призначати голову, його заступників і створювати бюро на кожну сесію [14, ст. 52]. Конституція Італії зазначає, що кож-

на палата обирає зі свого складу голову і бюро. У випадку спільних засідань обох палат головою й бюро парламенту є відповідні органи Палати депутатів [15, ст. 63].

Наведені вище конституційні положення свідчать, що, як правило, заступники голови палати (парламенту) обіймають посади за умови проходження тієї ж процедури, що і їх безпосередні керівники. Не є виключенням із правила й Україна. Парламент України обирає на строк його повноважень Першого заступника і заступника Голови з числа народних депутатів, кандидатури яких вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови згідно зі ст. 74 Регламенту Верховної Ради України. Запропоновані кандидатури попередньо обговорюються в депутатських фракціях, а потім на пленарному засіданні в порядку, передбаченому для обговорення кандидатури на посаду Голови по кожній кандидатурі окремо або разом. Рішення про обрання приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляються відповідними постановами. Перший заступник і заступник Голови можуть бути обрані одночасно за єдиним списком [9, ч. 1 4 ст. 79].

Іноді, крім офіційного керівника палати, обирають його постійного заступника. Наприклад, віце-президента США у випадку відсутності замінює на посаді голови сенату так званий «тимчасовий керівник» — президент сенату. У британській палаті лордів лорда-канцлера — лорд-глава комітетів, його заступник чи лідер палати. Ці посадові особи призначаються урядом і очолюють партійну урядову фракцію в палаті лордів [3, 249].

Повноваження керівних органів палати (парламенту) майже ідентичні, за певними виключеннями, згідно з конституціями різних держав. Основними функціональними обов'язками є представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Головуючі 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 [1, 319].

З цією метою конституції окремих держав містять пряму заборону на виступ і голосування головуючого (його заступників) по суті питання, яке обговорюється [5, ч. 11.1 ст. 15; 8, ч. 4 § 42]. Як виняток, таке голосування можливе за умови подання вирішального голосу при рівності голосів депутатів, поданих «за» і «проти» певного рішення [5, ч. 2 ст. 15].

Частина ч. 2 ст. 88 Конституції України регламентує повноваження Голови Верховної Ради України: 1) вести засідання Верховної Ради України; 2) організувати підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради Украї-

ни; 3) підписувати акти, прийняті парламентом; 4) представляти Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовувати роботу апарату Верховної Ради України.

Регламент Верховної Ради України подає більш розширений перелік повноважень Голови: вживати заходів для забезпечення безпеки і 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; організовувати 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; організовувати 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, п. 7 18, 20–21 ст. 78].

Перший заступник Голови виконує обов'язки Голови в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. Перший заступник Голови за розподілом обов'язків веде організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, з питань підготовки і розгляду законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік та звіту про його виконання, організовує розробку проекту кошторису Верховної Ради, а також з питань здійснення парламентом та його органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури та контрольних функцій.

Заступник Голови виконує обов'язки Голови в разі його відсутності або неможливості виконання ним обов'язків, за відсутності або неможливості їх виконання Першим заступником Голови. Заступник Голови за розподілом обов'язків веде організаційну й іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами судової влади та інформаційного забезпечення діяльності парламенту [9, ч. 2 3 ст. 80].

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.

Висновки. Керівними органами палати (парламенту) можуть бути: 1) одноосібні голови; 2) колегіальні органи — президії, постійні комітети; 3) голови і

утворені палатою (парламентом) колегіальні органи. Як правило, голови та заступники голів палати (парламенту) обираються самими парламентаріями з їхнього ж складу. Голови верхніх палат можуть обіймати посаду: 1) внаслідок призначення, 2) заміщення паралельно з іншою державною посадою, 3) як представники окремих суб'єктів федерації по чергово. Основні повноваження головуєчого зведено до представницьких, установчих, організаційно-розпорядчих функцій. Практика українського парламентаризму засвідчує, що загалом конституційно-правовий статус Голови Верховної Ради України та його заступників (керівництва однопалатного парламенту) не є відмінним від зарубіжних аналогів. Вважаємо таку тенденцію позитивною, оскільки проаналізований парламентський орган створений порівняно недавно. Саме Конституція України 1996 року ліквідувала постійно діючу Президію Верховної Ради, нормативно закріпивши статус керівних органів за Головою та заступниками Голови. Протягом доволі короткого терміну зазначені парламентські інституції неодноразово демонстрували ситуацію: відносно досконалий правовий статус, який, на жаль, у повній мірі не може зреалізуватися через суб'єктивні (правовий нігілізм, низькі морально-етичні якості парламентаріїв) та об'єктивні чинники (відсутність реальних важелів впливу на порушників регламентних норм). Зрозуміло, першу з названих причин подолати непросто, другу, а саме об'єктивні причини — лише за бажання законодавця, яке поки що відсутнє.

Література

1. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. — Чернівці : Рута, 2001. — 431 с.
2. Парламентське право України : навч. посіб. / кол. авт. ; за ред. О. Н. Ярмиша. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. — 500 с.
3. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. М. Безчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Безчастного. — К. : Знання, 2007. — 467 с.
4. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В. В. Маклаков. — М. : Волтерс Клувер, 2006. — 896 с.
5. Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irelnd-r.htm.
6. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/106>.
7. Федеральна Конституція Швейцарії від 18 грудня 1998 р. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>.
8. Основний Закон Фінляндії від 11 червня 1999 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/fin_constitut.html.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — 10 с. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Конституція Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://constitutions.ru/archives/236/2>.
11. Конституція КНР від 4 грудня 1982 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution_ch3p1.
12. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 г. : станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://latius.narod.ru/law/constitution.htm>.

13. Конституция Княжества Монако от 17 декабря 1962 г. : станом на 20 марта 2011 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/monako_constitut.html.
14. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. : станом на 20 марта 2011 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/belg_constitut.html.
15. Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. : станом на 20 марта 2011 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.italia-ru.it/node/4657>.

Анотація

Словська І. Е. Порядок формування і повноваження керівних органів парламенту : порівняльно-правова характеристика. — Стаття.

На основі аналізу конституційного і регламентного законодавства зарубіжних країн та України проведено порівняльно-правове дослідження керівних органів парламенту (палат парламенту за умови бікамералізму), порядку їх формування й повноважень.

Ключові слова: одноосібний керівний орган, колегіальний керівний орган, порядок формування, повноваження.

Аннотация

Словская И. Е. Порядок формирования и полномочия руководящих органов парламента. — Статья.

На основе анализа конституционного и регламентного законодательства зарубежных стран и Украины проведено сравнительно-правовое исследование руководящих органов парламента (палат парламента при условии бикамерализма), порядка их формирования и полномочий.

Ключевые слова: индивидуальный руководящий орган, коллегиальный руководящий орган, порядок формирования, полномочия.

Summary

Slovska I. Formation Order and Full Powers of Parliament Leading Organs: Comparatively Legal Description. — Article.

Comparatively legal research of parliament leading organs (chambers of parliament on bikameralism condition), their formation order and full powers is conducted on the basis of constitutional and regulation legislation of foreign countries and Ukraine.

Keywords: individual leading organ, collective leading organ, formation order, full powers.

УДК 342.951:351.778(477)(063)

Н. В. Мишина

СОВРЕМЕННЫЙ УКРАИНСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И БИОЭТИКА

Конституционное право традиционно рассматривается как ведущая отрасль права, нормы которой являются основополагающими, базовыми для развития текущего законодательства страны. Центром конституционного права как отрасли права является конституционализм — особый режим функционирования государственной власти, который формируется на основании текста Основного Закона с учетом его доктринальных основ и практики применения, философско-ценностных взглядов и концепций, преобладающих в обществе. Сущность конституционализма с юридической точки зрения проявляется в его принципах.

© Н. В. Мишина, 2011