

УДК 342.531.11:341.11

Ю.Г. БАРАБАШ, канд. юрид. наук, доц.,
Національна юридична академія України імені
Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ (ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН)

Ключові слова: правовий статус, голова парламенту, Європейські країни

Конституційна реформа в Україні, черговий етап якої полягав у прийнятті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 р. за № 2222-IV, торкнулась ролі та місця парламенту у механізмі реалізації державної влади. Насамперед, мова йде про надання Верховній Раді права формувати (за певної участі глави держави) Уряд, та впливати на його діяльність за допомогою широкого арсеналу засобів парламентського контролю. В таких умовах значно підвищується роль Голови Верховної Ради України, як посадової особи, що своєю діяльністю може у значній мірі впливати на зміст та напрямок парламентської діяльності. Достатньо відмітити, що відтепер у разі ігнорування Президентом України рішення парламенту про подолання вето глави держави, закон, який не підписав Президент, невідкладно оприлюднюється Головою Верховною Радою України і опубліковується за його підписом (ч.4 ст.94 Конституції України). Більш того, після внесення змін до Конституції України, Голову парламенту можна визначити як другу посадову особу в державній ієрархії, адже саме на нього покладається виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України у випадку дострокового припинення повноважень глави держави (ст.112 Конституції України). Тому наукове осмислення та аналіз зарубіжного законодавства в сфері правового статусу голови па-

рламенту, насамперед законодавства країн Європейського Союзу як країн із визнаними традиціями парламентської демократії, може стати в нагоді для найбільш ефективної реалізації нових конституційних норм та вдосконалення чинних нормативно-правових актів, що визначають правове положення керівника органу законодавчої влади.

Слід зазначити, що питання правового статусу спікера парламенту були предметом аналізу В.С. Журавського, А.З. Георгіци, В.С. Чиркіна, В.М. Шаповала та ін. Разом із тим відсутнє до цього комплексне дослідження правого положення спікера парламенту, насамперед в країнах Європи. Тому метою цієї статті є часткове заповнення прогалин у вказаній проблематиці, включаючи нові пропозиції припинення виконання Головою Верховної Ради України обов'язків спікера парламенту на час обіймання ним поста глави держави.

Безперечно, що одну із найбагатших історій парламентаризму на європейському континенті має Великобританія. Становлення представницьких інституцій в цій країні було пов'язано із процесами по обмеженню абсолютної влади монарха, а тому у правовому статусі керівника парламенту одне із визначальних місць посідали взаємовідносини із монархом.

Так, перша згадка про спікера Палати громад сера Томаса Хангерфорда відноситься до 1377 року [1]. Дослідники парламентського права Англії відзначають, що функції і повноваження спікера на той момент «були обумовлені двома сферами його діяльності, що перетинаються: а) посередника між Палатою та короною; б) голови Палати» [2, с.54]. Однак по суті, спікер був скоріш «служогою корони», ніж «служогою Палати». Про це, зокрема, свідчить процедура його призначення, яка супроводжувалась безкінечними вибаченнями, оголошенням спікером про те, що він недостойний цієї посади та фізичним опором, коли колеги намагались довести обраного спікера до крісла головуючого [2, с.54].

З часом, в 18-19 сторіччях, відмічаються значні зміни в правовому положенні спікера як у Великобританії, так і в інших європейських країнах - спікер становиться менш залежною від монарха та Уряду посадовою особою парламенту. Для цього започатковуються певні гарантії: встановлюється фіксований розмір заробітної платні спікера Палати громад, а також право на отримання пенсії після закінчення терміну перебування на посаді (на сьогоднішній день її розмір становить 71433 £ [1]); передача права на висунення кандидатури на посаду спікера від Уряду до лідера Палати [2, с.78-79]. Ієремія Бентам, що пише в ті часи в зв'язку зі скликанням в 1789 році Генеральних штатів Франції «Тактику законодавчих зборів» - твору процедурного характеру, так визначив статус голови законодавчих зборів: «голова – єдиний, постійний, завжди підпорядкований зібранню, такий, що немає ніяких інших обов'язків, крім своєї посади, що обирається і змінюється виключно зібранням» [3, с.51].

Отже, в остаточному розумінні спікер парламенту перестає бути «зв'язковим» між цим представницьким органом та монархом. Безпосередньо ідея незалежності спікера від виконавчої вертикалі та підпорядкованості його виключно парламенту була втілена в процедурі його призначення та звільнення. Так, відповідно до ст.14 Регламенту Асамблеї Республіки Португалія, Президент Асамблеї обирається самими членами парламенту. Обраним вважається кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів депутатів парламенту. Якщо жоден із кандидатів не набирає такої кількості голосів, проводиться повторне голосування, але на ньому депутати визначаються вже між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів на першому голосуванні. Якщо ж і в цьому разі ніхто не набирає абсолютної більшості, процедура призначення починається з самого початку.

Дещо схожою є процедура обрання Спікера Конгресу депутатів Іспанії (нижньої палати Генеральних кортесів). Відповідно до

ст.37 Регламенту Конгресу депутатів при обранні Спікера кожен із депутатів пише по одному прізвищу кандидата, якого він підтримує, на бюлетені для голосування. Обраним вважається кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів членів Конгресу. Якщо ж жоден із кандидатів не набрав такої кількості голосів, то, як і у випадку із обранням Президента португальської Асамблеї, відбувається повторне голосування між двома кандидатами, які набрали найбільше голосів, але, на відміну від «португальського» варіанту, цей етап виборів, в переважній більшості випадків, є остаточним, оскільки кандидат, який набирає більше голосів, ніж інший, стає Спікером нижньої Палати. Заслуговує на увагу своєрідна процедура заповнення бюлетенів. Як вже зазначалось, вона відрізняється від традиційного у нашому сприйнятті поставлення позначок напроти того кандидата, якому голосуючий хоче віддати свій голос. Самостійне заповнення бюлетенів повинно сприяти усуненню підтасовок під час голосування через вкидання додаткових бюлетенів. Натомість, навряд чи можна вважати індивідуальне заповнення голосуючим бюлетеня забезпеченням таємності голосування. До того ж інколи така повна «самостійність» призводить до курйозних випадків, які є підставою скасування результатів виборів. Так, під час чергового голосування по обранню спікера Сенату Республіки Італії двоє сенаторів неправильно вказали в бюлетенях прізвище одного із фаворитів на крісло спікера: замість Франко (Маріні) написали Франческо [4].

На відміну від Іспанії, для того, щоб обрати голову Національних Зборів Франції, який би користувався абсолютної підтримкою серед парламентаріїв, процедура обрання голови складається із трьох етапів. При цьому на перших двох етапах застосовується виборча система абсолютної більшості, а вже на третьому, який відбувається у випадку, коли два попередніх тура не дали позитивного результату по обранню голови, використовується принцип відносної більшості. Передбачаєть-

ся також, що при однаковій кількості голосів, за результатами третього етапу обраним вважається найстаріший за віком депутат (ст.9 Регламенту Національних Зборів). Подібна схема обрання спікера має місце і при обранні президента німецького Бундестагу. Відмінності полягають лише в тому, що для другого туру виборів можуть бути запропоновані нові кандидатури. Окрім цього, у третьому турі, як у «іспанському» та «португальському» варіантах, приймають участь лише кандидатури двох кандидатів, що набрали найбільшу кількість голосів під час другого туру. Однак, якщо ці два кандидата наберуть однакову кількість голосів, доля «спікерського крісла» буде вирішуватись за допомогою жеребу, який проводить чинний Президент Бундестагу (п.2 Глави 2 «Вибори Президента і заступників» Розділу I «Вибори Президента, заступників і протоколістів» Регламенту Бундестагу ФРН).

Такий детальний аналіз має не тільки пізнавальну мету, а може стати в нагоді при удосконаленні чинного законодавства з питань обрання Голови Верховної Ради України. Достатньо згадати «спікеріаду», що відбулась на початку роботи українського парламенту III скликання (1998-2002 рр.) Тоді парламентаріям знадобилось близько 2 місяців (з 12 травня по 7 липня), щоб нарешті обрати Голову українського парламенту, яким став О.М. Ткаченко. Більш того, весь цей складний процес обрання Голови супроводжувався численними скандалами, результатом чого стало навіть утворення парламентом Тимчасової слідчої комісії по перевірці заяв стосовно хабарництва під час голосування по кандидатах на посаду Голови Верховної Ради України, ще до обрання самого спікера [5]. Чинний Регламент Верховної Ради України 2006 року передбачає принцип абсолютної більшості при обранні Голови парламенту, як і у 1994 році. Так, відповідно до ч.6 ст.70 Регламенту 2006 року, обраним Головою Верховної Ради України вважається кандидат на посаду, який отримав більшість голосів народних депутатів від конституцій-

ного складу Верховної Ради. Таким чином, зберігається потенційна можливість затягнути процес обрання керівництва парламенту і тим самим заблокувати процедуру прийняття важливих державних рішень.

Виходом із цієї ситуації може стати використання зарубіжного досвіду і внесення змін до парламентського Регламенту, які б передбачали проведення обрання Голови Верховної Ради із використанням принципу абсолютної більшості при першому голосуванні і принципу відносної більшості при повторному голосуванні, на якому депутати будуть визначатись вже серед двох кандидатів, що набрали найбільше голосів при першому голосуванні. Якщо ж під час повторного голосування обидва кандидати наберуть однакову кількість голосів, Голова парламенту буде визначений шляхом жеребу, який проводить найстаріший за віком народний депутат України, - саме він (вона), згідно ч.4 ст.79 Конституції України, зачитує присягу на першому засіданні загальнонаціонального представницького органу. В випадку, коли такий народний депутат є одним із кандидатів, що приймає участь у повторному голосуванні, жереб буде здійснювати наступний за віком парламентарій.

Ще одним проблемним питанням, яке виникає під час обрання парламентського керівництва, є включення посади спікера до посад, які є предметом розподілу між учасниками коаліції депутатських фракцій [6]. Ми вважаємо, що в цій ситуації слід виходити із основних засад правової природи посади спікера парламенту. Повертаючись до фундаментального дослідження І. Бентама, значимо, що дослідник вважав за необхідне для ефективної діяльності парламенту поставити «голову поза захопленостями партійності, захистити його від усякої підозри в упередженості» [3, с.53]. В теорії парламентаризму країн Європи спікер – це не просто депутат, який отримав цю посаду в силу певних міжфракційних домовленостей, але й особа, що, в переважній більшості випадків, користується вагомим авторитетом та повагою се-

ред своїх колег. Достатньо пригадати прізвища таких спікерів Палати громад Великобританії, як Онслоу (перебував на посаді з 1728 по 1761 роки), Нортон (1770-1780), Фіцрой (1928-1943), які не тільки вміло керували роботою парламенту, але й внесли значний вклад у справу вдосконалення парламентських процедур. Так, спікер Онслоу почав систематизувати парламентські прецеденти, що значно полегшило роботу цього представницького органу. Додамо, що більшість англійських спікерів були за фахом юристами, що звичайно вплинуло на ефективність їх діяльності [1; 2, с.82].

Однак роль політичних домовленостей у становленні на посаду спікера має і сьогодні одне із вирішальних значень. Інколи обрання голови парламенту відбувається із втручанням у цей процес глави держави, який, враховуючи значення посади спікера в державній ієрархії, зацікавлений мати в його особі свого союзника. Так, на початку 1973 року на посаду голови Національного Зібрання Франції претендували одразу декілька депутатів, що представляли парламентську більшість. Однак після втручання Президента Ж. Помпіду спікером був обраний вже єдиний представник більшості - Е. Фор [7, с.102].

Тим не менш спікер при виконанні своїх обов'язків повинен бути як «суддею» у вирішенні парламентських спорів [3, с.52], так і головуючим на засіданнях, що повинен захищати права парламентської меншості [1]. Це дозволяє нам висловити припущення, що в майбутньому для нормалізації діяльності Верховної Ради України корисним буде вироблення парламентського звичаю, відповідно до якого спікером буде обиратись особа, що має значний досвід парламентської діяльності, фахову юридичну підготовку та не обіймає ключових партійних посад. Ми говоримо саме про звичай, адже закріплення подібного правила на законодавчому рівні означало би порушення принципу рівності прав усіх народних депутатів України [8].

Однак неврахування принципу партійного структурування парламенту значило б ігно-

рування конституційних новел щодо побудови системи вищих органів влади на нових засадах. У цьому зв'язку цікавим є досвід врегулювання подібних питань в діяльності Хорватського Сабору. Заради забезпечення і урахування інтересів депутатської більшості та меншості у внутрішньопарламентських процесах, Регламентом Сабору передбачається розподіл керівних посад в парламенті серед цих двох структурних утворень. А саме, встановлюється, що до складу керівництва парламенту входять Спікер та його 2 або 5 заступників. Якщо парламент вирішить обрати двох заступників, то в такому разі, один із них обирається за пропозицією парламентської більшості, тоді як інший – за ініціативою меншості. У випадку обрання 5 заступників, 3 обираються за ініціативою більшості, меншості дається дві посади заступників (ст.31 Регламенту Хорватського Сабору).

По-іншому вирішили це питання німецькі парламентарії. Відповідно до п.1 Глави 2 «Вибори Президента і заступників» Розділу I «Вибори Президента, заступників і протоколістів» Регламенту Бундестагу ФРН кожна фракція німецького Бундестагу повинна бути представлена в Президії мінімум одним віцепрезидентом.

На наш погляд, запровадження процедури, відповідно до якої кандидатура на посаду заступника Голови Верховної Ради України буде пропонуватись парламентською меншістю, зможе врівноважити можливості по реалізації прав усіх суб'єктів парламентського процесу як коаліції депутатських фракцій, так і опозиції. Хоча знову ж таки, згадуючи висловлену Конституційним Судом України позицію щодо наявності принципу рівності прав депутатів всередині парламенту, можуть виникнути певні труднощі щодо запровадження запропонованої процедури на рівні Регламенту Верховної Ради України. Щодо німецького досвіду, то попри його позитивності, навряд чи доцільним буде його використання в практиці українського парламентаризму, адже в такому випадку доведеться вносити чергові зміни до Конституції Украї-

ни, в ч.1 ст.88 якої передбачається існування лише двох посад заступників Голови парламенту.

Важливим показником значення посади голови парламенту в державній ієрархії є заміщення спікером Президента у разі дострокового припинення останнім своїх повноважень. Це питання набуває для нашої країни особливої ваги, оскільки, згідно останніх змін до Конституції, відбулась заміна виконуючого обов'язки Президента із Прем'єра на спікера. Досвід європейського конституціоналізму дає нам такі приклади врегулювання подібних питань.

Враховуючи той факт, що в переважній більшості європейські країни становлять парламентські республіки (монархії), досить незначна кількість конституцій містять спеціальні норми, що врегульовують питання тимчасового виконання обов'язків глави держави. Конституційна регламентація цього процесу може включати в себе два таких моменти: порядок наділення спікера парламенту обов'язками Президента та обсяг повноважень, якими наділяється виконуючий обов'язки глави держави.

Так, відповідно до ст.131 Конституції Польщі, якщо Президент Республіки не може обіймати свою посаду, він повідомляє про це Маршала Сейму, який тимчасово приймає на себе обов'язки Президента Республіки. Якщо ж Президент Республіки не в змозі повідомити Маршала про неможливість виконувати обов'язки, то за пропозицією Маршала Конституційний Трибунал ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових обов'язків глави держави та доручає Маршалу Сейму тимчасове виконання обов'язків Президента. Правовий статус виконуючого обов'язків Президента практично ідентичний до правового статусу самого глави держави, за винятком відсутності у першого права дострокового припинення повноважень Сейму.

Покладення виконання обов'язків глави держави на голову парламенту передбачено і португальським законодавством: відповідно

до ст.135 Конституції Португалії тимчасове виконання функцій Президента покладається на голову Асамблеї Республіки або особу, що його замінює. При цьому важливою гарантією дотримання принципу розподілу влад в період виконання головою законодавчого органу функцій глави держави є зупинення дії мандату депутата у голови Асамблеї Республіки на цей час.

Ми вже згадували про домінування на європейському континенті парламентської форми правління, що, в свою чергу, практично виключає зі сфери конституційно-правового регулювання питання тимчасового виконання обов'язків Президента. Як відзначається в літературі, така ситуація виникає в зв'язку з тим, що «в них (*парламентських республіках – Ю.Б.*) глава держави обирається парламентом, який, як постійно діючий орган, здатен оперативно заповнити вакансію глави держави» [9, с.5]. Тому чи не єдиним винятком є конституційна регламентація процедури тимчасового заміщення поста Президента у Чеській Республіці. Вона є достатньо своєрідною, оскільки обов'язки глави держави одночасно виконують Голова Уряду та Голова Палати депутатів. Точніше кажучи, на рівні Конституції закріплений розподіл обов'язків Президента між цими двома вищими посадовими особами (ст.66 Конституції Чеської Республіки). Так, Голова Уряду наділяється такими повноваженнями: представляє державу у зовнішніх зносинах; укладає міжнародні договори; є верховним головнокомандуючим Збройних Сил; приймає глав дипломатичних відомств; призначає і звільняє глав дипломатичних місій; приймає рішення про нагородження і вручення державних нагород; призначає суддів; оголошує амністію. В той же час, за спікером нижньої палати парламенту закріплюються такі повноваження: призначення і відкликання Голови та інших членів Уряду і прийняття їх відставки, відкликання Уряду і прийняття його відставки; скликання сесії Палати депутатів; розпуск Палати депутатів; уповноваження Уряду, відставку якого прийняв глава держави, тим-

часово виконувати свої функції до призначення нового Уряду; призначення суддів Конституційного суду, його голови та заступників голови; призначення членів Банківської ради Чеського національного банку. Разом із тим Конституцією не передбачається, що на цей час прем'єр та спікер припиняють виконувати покладені на них посадові обов'язки.

В іншій європейській країні - Литовській Республіці, що є змішаною республікою, виконання обов'язків Президента, як і у вищезгаданих випадках, покладається на спікера парламенту – Голову Сейму. Натомість, як і у «португальському» варіанті, в такому випадку Голова Сейму позбавляється своїх повноважень у Сеймі, де його обов'язки за дорученням Сейму тимчасово виконує його заступник. Цікавим є і той факт, що тимчасове виконання обов'язків Президента Головою Сейму буде мати місце і у випадку законного відрядження глави держави чи його хвороби, що тимчасово не дає Президенту можливості виконувати свої обов'язки (ст.89 Конституції Литовської Республіки).

Повертаючись до українських реалій, відмітимо, що в ст.112 Конституції України не передбачено припинення виконання Головою Верховної Ради України обов'язків спікера парламенту на час обіймання ним поста глави держави. На наше переконання, така ситуація не зовсім відповідає конституційним засадам функціонування державної влади, насамперед, через те, що в руках однієї особи концентрується влада голови законодавчого органу та глави держави. В цьому зв'язку найменш зрозумілою видається процедура підписання закону виконуючим обов'язки Президента. Адже, відповідно до ст.94 Конституції, після прийняття закону парламентом він підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президента України. В свою чергу, Президент України на виконання функції гаранта додержання Конституції усіма владними суб'єктами може застосувати до закону право вето. В разі ж подолання парламентом ве-

то, Президент зобов'язаний підписати закон. Якщо він цього не зробить, то цей закон повинен бути оприлюднений все тим же Головою Верховної Ради. В умовах, коли Голова парламенту буде одночасно виконувати функції і спікер парламенту, і глави держави, механізм промульгації закону буде зведений нанівець.

Таким чином, пропонуємо запровадити на нормативному рівні (в Регламенті Верховної Ради та в Законі «Про Президента України», прийняття якого вважаємо надзвичайно необхідним) правила, відповідно до якого на період виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента, він перестав виконувати обов'язки Голови парламенту. Функції спікера парламенту в цей період повинен виконувати один із заступників Голови Верховної Ради.

Підсумовуючи вищевикладене, відмітимо, що еволюція правового статусу спікера парламенту в країнах Європи є відображенням розвитку європейського парламентаризму в цілому. На сучасному етапі державотворення, голова парламенту посідає одне із провідних місць в державній ієрархії, і, як вже було показано, використання досвіду функціонування цього інституту може стати в нагоді при вдосконаленні законодавства в сфері правового статусу Голови Верховної Ради України.

ЛІТЕРАТУРА

1. The Speaker (Factsheets M2) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.parliament.uk/factsheets>.
2. Левина М. Парламентское право Великобритании XVII - начала XIX в.: Монография. -М.: Зерцало, 2000. -170 с.
3. Бентам И. Тактика законодательных собраний. -М.: Социум, 2006. -С.51.
4. Інформаційне повідомлення [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://news.ntv.ru/86361>.
5. Постанова Верховної Ради України «Про заяви народних депутатів України сто-

совно хабарництва під час голосування по кандидатах на посаду Голови Верховної Ради України» від 25.06.1998 р., № 26-XIV // ВВР України. –1998. -№ 30-31. -Ст.214.

6. Мостовая Ю. Пазлы решают все // Зеркало недели. -2006. -№ 23.

7. Крутоголов М.А. Парламент Франции: организационные и правовые аспекты деятельности. -М.: Наука, 1988. -23 с.

8. Рішення Конституційного Суду від 3.12.1998 р., № 17-рп/98 (Справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) // Офіц. вісн. України. -1998. -№ 49. -Ст.41.

9. Уянаев Р.М. Институт исполняющего обязанности главы государства: Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.02. -Ростовна-Дону, 2001. -21 с.

Барабаш Ю.Г. Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн) // Форум права. -2006. -№ 2. –С.22-28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06bjgzec.pdf>

На основі порівняльно-правового аналізу розглянуто окремі питання Європейського досвіду щодо правового статусу голови парламенту й зроблені пропозиції по вдосконаленню вітчизняного законодавства в цій сфері.

Барабаш Ю.Г. Вопросы правового статуса председателя парламента (по законодательству европейских стран)

На основе сравнительно-правового анализа рассмотрены отдельные вопросы Европейского опыта о правовом статусе главы парламента и сделаны предложения по усовершенствованию отечественного законодательства в этой сфере.

Barabash JU.G. Legal status questions of the parliament's chairman (by the European countries legislation)

On the basis of the rather-legal analysis separate questions of the European experience on a legal status of the parliament's chapter are considered and offers on improvement of the domestic legislation in this sphere are made.