

**Цвіркун Юрій Іванович** – суддя Вищого адміністративного суду України, здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ “ГОЛОВУЮЧИЙ” У ПУБЛІЧНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

*Досліджено поняття “головуючий” у публічних правовідносинах, суб’єктами яких є зазвичай колегіальні органи. Колегіальність породжує необхідність зосередження функцій щодо здійснення організаційних заходів в одній особі для реалізації покладених на відповідний орган завдань. Однак визначення, ознаки та компетенція головуєчих у різних органах державної влади мають свою специфіку. Саме з’ясуванню їх особливостей присвячено цю статтю.*

**Ключові слова:** головуєчий; головуєчий у судовому засіданні; Голова Верховної Ради України; Прем’єр-міністр України; публічні правовідносини; ознаки головуєчого.

*Исследовано понятие “председательствующий” в публичных правоотношениях, субъектами которых являются в большинстве случаев коллегиальные органы. Коллегиальность порождает необходимость сосредоточения функций по осуществлению организационных мероприятий в одном лице для реализации возложенных на соответствующий орган задач. Однако определение, признаки и компетенция председателей в различных органах государственной власти имеют свою специфику. Именно выяснению их особенностей посвящена эта статья.*

**Ключевые слова:** председатель; председательствующий в судебном заседании; Председатель Верховного Совета Украины; Премьер-министр Украины; публичные правоотношения; признаки председательствующего.

*To research the term “chairman” in public relations, entities which are in most cases collegial bodies. In turn, gives rise to the need to focus collegiality functions to implement arrangements in one person for fulfillment of tasks appropriate authority. However, the definition, characteristics and competence of the Chairpersons of various government agencies have their own specifics. It features dedicated to the elucidation of this article.*

**Keywords:** Chair; presiding at the hearing; the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine; the Prime Minister of Ukraine; public relationship; signs presiding.

**Ф**ормальний розвиток суспільства неможливий без здійснення суспільного впливу на різні сфери життя шляхом подолання

суперечностей між різними соціальними групами. Отже, діяльність людини, зокрема у спільноті, а саме публічна, громадська діяльність потребує застосування владних важелів правового ладу, управлінських функцій влади.

Сучасне адміністративне право є галуззю публічного права, отже, і відносини, які воно регулює, є управлінськими відносинами в галузі публічної влади. Адміністративно-правові норми застосовують при реалізації делегованих державою відповідним суб'єктам функцій і повноважень та у внутрішньоорганізаційній діяльності не тільки органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а й усіх державних органів, адміністрації державних підприємств, установ та організацій. Зазвичай ці органи є колегіальними, ефективність їх управлінської діяльності якраз й створює необхідні умови для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них обов'язків. Однак призначення цих органів, мета створення та компетенція істотно різняться між собою. Тому реалізація покладених на державні публічні органи влади завдань неможлива без зосередження певного виду повноважень щодо забезпечення організації вирішення питань органом загалом в одній особі. Однак на сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття головуючого в публічних правових відносинах.

Метою статті є проведення аналізу передбачених законодавством особливостей та завдань, які покладаються на головуючих певних колегіальних органів державної влади при виконанні ними своїх повноважень, а також виокремлення їх характерних ознак.

Питання, пов'язані з реалізацією публічних правовідносин залишаються одними з найактуальніших попри те, що з розвитком вітчизняної галузі публічного права відносинам у сфері управлінської діяльності приділяли особливу увагу представники різних галузей юридичної науки. Так, природу теми правовідносин досліджували Ю. К. Толстий, С. С. Алексєєв, О. Ф. Скакун, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. А. Дерещ. Однак сьогодні, враховуючи зміни в українському законодавстві, зокрема в процесуальній його формі, серед науковців та юристів-практиків дедалі частіше виникають дискусії щодо юридичної природи публічних правовідносин, носіями яких є переважно колегіальні органи. Крім того, місце і роль головуючого в цих органах досі залишається поза дослідженням.

Як відомо, залежно від порядку утворення й організації влади, вона може бути одноособною, тобто такою, що зосереджена в руках однієї особи, або колективною, тобто у здійсненні якої бере участь група осіб і яка потребує певного керівництва. Поняття "головування" у публічних відносинах сягає в далеке минуле, а процес його розвитку триває тисячоліття.

Ще за стародавніх часів римляни поділили сферу правових відносин на дві основні галузі права: право публічне і право приватне. Відомий римський юрист Ульпіан, поклавши в основу критерію розмежування характер інтересів, навів класичне визначення публічного і

приватного права [1, с. 7]. Він зазначав, що публічне право є те, яке стосується становища римської держави, а приватне – користі приватних осіб [2, с. 83]. Іншими словами, римляни вважали публічними усі відносини, які виникали щодо устрою держави та її органів, а також при здійсненні ними владних функцій.

Учені В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сушенко зазначають, що адміністративно-процесуальні відносини – це відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією. Крім того, характерною ознакою адміністративно-процесуальних відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення [3, с. 47].

Отже, для публічного права характерним є регулювання відносин розпорядженнями імперативного характеру, що не можуть бути змінені ніякою приватною волею окремої особи. Саме імперативний метод визначає характер відносин, одним із суб'єктів яких є суб'єкт публічної влади. У свою чергу у відносинах публічно-правового характеру все підпорядковано волі державної влади. Причому здатність державного органу здійснювати владні повноваження є важливою ознакою останньої. Однак ця здатність має практичне значення лише тоді, коли вона перетворюється на реалізацію зазначених повноважень для виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень.

Із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу державної влади основними видами діяльності держави є здійснення функцій законодавчої, виконавчої та судової влади [4, с. 126]. Сама процедура створення та діяльності різних органів державного публічного управління є неоднаковою. Відмінною й особливою ознакою правосуддя можна вважати особливий порядок їх створення та наявність встановленої законом процедури здійснення судочинства. Однак, враховуючи норми, що регулюють порядок проведення засідань у суді, Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та в інших органах влади, може йтися про наявність інституту “головуючого” у всіх органах державної публічної влади України.

Сьогодні правова демократична держава має нести певну відповідальність перед людиною. Водночас відповідальність держави персоніфікується шляхом формування та наділення владними повноваженнями відповідних органів, що безпосередньо покликані забезпечувати права людини та їх гарантії, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Судова влада – це система незалежних судів, які у встановленому законом порядку здійснюють правосуддя і наділені владними повноваженнями для поновлення порушеного права і справедливості [5, с. 23]. Норми, які регулюють діяльність “головуючого”, закріплені у відповідних процесуальних кодексах України – Кодексі адміністративного

судочинства (КАС) України, Цивільному процесуальному кодексі (ЦПК) України, Господарсько-процесуальному кодексі (ГПК) України та Кримінальному процесуальному кодексі (КПК) України.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України професійна діяльність суддів є публічною діяльністю [6]. Таким чином, будь-яка діяльність судді – головуючого в судовому засіданні є публічною діяльністю.

Враховуючи норми процесуального права, головуючим у судовому засіданні є професійний суддя, який здійснює процесуальне керівництво судовим розглядом як при колегіальному розгляді справи, так і при розгляді справи одноособово. Головуючий суддя має рівні права з іншими суддями щодо участі в розгляді й вирішенні справи, але на нього покладено низку додаткових завдань і повноважень.

Головуючий керує судовим засіданням, забезпечуючи повне, усебічне й об'єктивне з'ясування всіх обставин справи, дотримання прав та обов'язків сторін, здійснює превентивний виховний вплив на учасників судового процесу та усуває із судового розгляду все те, що прямо не стосується даної справи. Особи, які беруть участь у справі і просто присутні в судовому засіданні, зобов'язані беззаперечно підкорятися розпорядженням головуючого.

Узагальнюючи норми адміністративного, цивільного, господарського та кримінального процесуального права, можна зазначити, що головуючий у всіх процесах спрямовує діяльність учасників судового розгляду, керує встановленням всіх обставин справи і дослідженням доказів, забезпечує своїми рішеннями і діями дотримання всіх принципів правосуддя, створює умови для реалізації принципу змагальності та рівноправності сторін.

Незалежно від того, хто входить до складу суду при колегіальному розгляді справи, можливо, голова суду або його заступники, у будь-якому разі головуючим у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження у справі та який робить вступну доповідь про суть справи на початку розгляду справи по суті. У вирішенні всіх питань по суті при колегіальному розгляді справи всі члени колегії суддів рівноправні. Закон не надає головуючому у справі будь-яких переваг чи привілеїв. Водночас на ньому лежить обов'язок здійснювати цілу низку організаційно-розпорядчих функцій, виконання яких покликане забезпечити проведення судового засідання в повній відповідності з певним процесуальним законом, залежно від справи, яку розглядає той чи інший суд. У разі розгляду справи колегіальним складом суду головуючий також повинен забезпечити вільний виклад думок іншими суддями при розгляді питань, які підлягають вирішенню при ухваленні рішень. Однак головуючий у судовому засіданні голосує останнім.

Отже, головуючий у судовому засіданні – це суддя, який є самостійним суб'єктом процесуальних відносин під час здійснення правосуддя, отримує відповідний статус за умов, визначених нормами

процесуального закону, наділений відповідними правами та несе певне коло обов'язків з метою реалізації покладених на нього завдань.

Однак у Законі України “Про судоустрій і статус суддів” відсутня норма, що регулює питання стосовно виокремлення з-поміж суддів головуючого, тому, на нашу думку, це поняття є виключно “процесуальним” і йому притаманні відповідні ознаки, зокрема, головуючий: а) є суддею; б) набуває статусу згідно з нормами адміністративного процесуального закону (права); в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене нормами процесуального закону.

Державні органи, у тому числі й органи виконавчої влади, також є суб'єктами адміністративного права, на які покладено відповідні завдання, які мають організаційну структуру і наділені компетенцією. На практиці компетенцію органу державної публічної влади реалізують посадові особи, які обіймають у цьому органі певні посади.

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, на яку покладено здійснення постійного управління різними сферами та забезпечення виконання Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів [7, с. 316].

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання [3, с. 54]. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. За порядком діяльності – це колегіальний орган. До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри [8, с. 277–279].

Згідно з положеннями частини п'ятої статті 114 Основного Закону Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [9]. Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання, які скликає Прем'єр-міністр України. На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності – Перший віцепрем'єр-міністр України. Особи, запрошені на засідання, можуть брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення. Обговорення питання припиняється за рішенням головуючого. Рішення Кабінету Міністрів приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра.

Отже, глава уряду – самостійний суб'єкт публічно-правових відносин, який входить до складу Кабінету Міністрів України, організовує проведення його засідань та здійснює головування на них.

Слід виділити такі ознаки цього суб'єкта: а) є Головою Кабінету Міністрів України; б) набуває статусу згідно із Законом України “Про Кабінет Міністрів України”; в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене Законом України “Про Кабінет Міністрів України”, Регламентом Кабінету Міністрів України.

Доктрина поділу влади, що ґрунтується на принципі відносної автономності й необхідного для забезпечення балансу інтересів різних соціальних прошарків суспільства паритету гілок влади, одночасно виходить з визнання певного пріоритету законодавчої гілки влади. Це зумовлено тим, що інші гілки влади (виконавча і судова) хоч і мають власну, чітко окреслену Конституцією сферу діяльності, але в підсумку провадять свою діяльність на основі виконання закону [10, с. 246].

Дійсно, єдиний законодавчий орган – Верховна Рада України має чи не найвагоміший вплив на упорядкування взаємовідносин між громадянином та державою, оскільки наділена правом створювати правовий фундамент для розвитку чесних та урівноважених відносин між ними.

Основним Законом закріплено, що конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Відповідно до статті 88 Основного Закону України, Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України [9]. Обрання Голови Верховної Ради України та його відкликання здійснюється парламентом із самого її складу, оскільки Голова обирається Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів [9; 11].

Одним із пріоритетних напрямів роботи Голови Верховної Ради 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, із забезпеченням чергування виступів на підтримку і не на підтримку обговорюваної пропозиції та забезпечення виступів від різних депутатських фракцій пропорційно їх кількісному складу.

Отже, по суті головуючий у Парламенті виконує роль щодо організації проведення самих засідань, а також слідкує за дотриманням порядку черговості виступів та контролює їх кількість від кількісного складу депутатських фракцій.

Регламентом Верховної Ради України передбачено можливість виконання функцій спікера його заступниками або одним з голів комітету Парламенту [11]. Таким чином, повноваження голови Парламенту все ж таки можуть бути делеговані іншим особам.

Отже, головуючий під час засідань Верховної Ради України – це самостійний учасник публічно-правових відносин, який входить до складу колегіального органу, обирається за встановленою процедурою для

виконання організації роботи Парламенту та наділений відповідними правами й обов'язками, зокрема, на його засіданнях.

На наш погляд, слід виділити такі ознаки головуючого під час засідань Верховної Ради України: а) є Головою Верховної Ради України; б) набуває статусу згідно з Регламентом Верховної Ради України; в) самостійний учасник публічно-правових відносин; г) наділений визначеним колом прав та обов'язків; д) має відповідне завдання, передбачене Законом України "Про статус народного депутата України", Регламентом Верховної Ради України.

Таким чином, поняття "головуючий" не є випадковим для діяльності органів державної влади. Забезпечення реалізації покладених на них обов'язків неможливе без здійснення керівної функції в одній особі. Ми навели приклади організації роботи суду під час проведення судових засідань, засідань Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які є колегіальними органами. Проведення засідань, прийняття рішень ці органи здійснюють визначеним складом осіб, які обираються або призначаються на посаду за відповідною процедурою.

Порівнюючи повноваження головуючих в органах трьох гілок влади, слід зазначити про спільну ознаку цих суб'єктів стосовно надання законодавством повноважень щодо головування на засіданнях цих органів. По суті вони виконують однорідні обов'язки, але з урахуванням специфіки та призначення конкретного органу. Тому є підстави вважати, що завдання та призначення головуючого в органах публічної влади є фактично однаковим.

Отже, складається думка про важливість постаті головуючого в державних публічних органах, у яких йому відведено особливу роль щодо забезпечення організації роботи органу загалом. Зазвичай ці органи є колегіальними, що унеможливує вирішення окремих питань та прийняття відповідних рішень без керівника, який відповідальний за процедуру щодо втілення в життя передбачених завдань та призначення відповідного органу. З огляду на це, такі посадові особи мають самостійні окремі владні управлінські функції.

Отже, головуючий у 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.

Загальними ознаками головуючого в публічно-правових відносинах є такі:

- є посадовою особою відповідного державного органу, наявність якої передбачена нормами закону;
- набуває статусу в передбаченому законом порядку;
- має визначене нормативно-правовими актами коло завдань;
- наділений владними управлінськими функціями;

- бере участь у публічно-правових відносинах з приводу реалізації власних повноважень, виконує організаційно-розпорядчі функції, делеговані відповідним органом державної влади;
- наділений певними правами, обов'язками, обмеженнями та заборонами.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Орач Є. М. Основи римського приватного права : [курс лекцій] / Є. М. Орач, Б. Й. Тищик. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 272 с.
2. Памятники римського права: Закони XII таблиц. Институции Гая. Дигести Юстиніана. – М. : Зерцало, 1997. – 608 с.
3. Курс адміністративного права України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
4. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / [П. Д. Біленчук, І. І. Котюк, А. П. Гель та ін.] ; за заг. ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка, 2011. – 328 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство за змінами та допов. станом на 1 лют. 2012 р. : (офіц. текст). – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2012. – 176 с.
7. Конституційне право України : [підруч.] / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
8. Мельник А. Ф. Державне управління : [підруч.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна] ; за ред. А. Ф. Мельника. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996.– № 30. – Ст. 141.
10. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Кравченко В. В. – [6-те вид., виправл. та допов.]. – К. : Атіка, 2007. – 592 с.
11. Регламент Верховної Ради України : затв. Законом України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.