

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВІДНОСИНАХ З ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

РОЗВАДОВСЬКИЙ Володимир Іванович - завідувач кафедри конституційного міжнародного та адміністративного права юридичного інституту Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника

УДК 342.536.1

Особенности реализации полномочий Председателя Верховной Рады Украины в отношениях с Президентом Украины в современных условиях.

В статье исследуются особенности осуществления конституционных полномочий и взаимодействия Председателя Верховной Рады Украины с Президентом Украины в современных условиях. Освещает комплексный анализ теоретических подходов и норм действующего законодательства относительно механизма реализации полномочий Председателя Верховной Рады Украины.

Ключові слова: Голова Верховної Ради України, Президент України, повноваження, Верховна Рада України, апарат Верховної Ради України, адміністрація Президента України, парламент.

У відносинах з Президентом України Голова Верховної Ради України взаємодіє передусім у таких сферах, як: інавгурація Президента України; послання до Верховної Ради України; законодавча діяльність; робота в РНБОУ; депутатські запити до Президента України; імпічмент Президента України; участь у консультаціях щодо розпуску парламенту; тимчасове виконання Головою парламенту України обов'язків глави держави за певних, конституційно визначених умов [1].

Що стосується формалізованих парламентським правом України процедур взаємодії Голови Верховної Ради України та глави держави, то першою з-поміж них є спеціальна парламентська процедура інавгурації Президента України. У цій сфері Го-

лова Верховної Ради України відповідно до статей 163-168 Регламенту забезпечує проведення даної процедури на урочистому засіданні парламенту держави [2].

Звичайно, складення присяги Президента України українському народу зумовлює активну участь у цьому процесі самого новообраного глави держави, а також Голови Верховної Ради України та Голови КСУ як основних суб'єктів відповідного процесу, що прямо впливає з конституційного положення ст. 104 Основного Закону України і стимулює напрям подальшої співпраці відповідних гілок влади в державному механізмі України.

Голова Верховної Ради України повинен забезпечити складення присяги саме тією особою, яка в порядку, встановленому Конституцією України та Законом України «Про вибори Президента України», обрана Президентом України. У такий спосіб чітко легітимуються умови вступу на пост глави держави: вони визначені виключно на рівні Конституції України та спеціального виборчого закону; інших правових рамок не передбачається; зазначені правові рамки є вичерпними.

Відповідно до частини 2 статті 165 Регламенту вказується на те, що єдиним уповноваженим суб'єктом, відповідальним за встановлення такої дати та часу, є Верховна Рада України, яка цього разу має ухвалити спеціальне рішення, оформлене відповідною постановою [2]. При цьому не є важливим, з правового боку, хто буде суб'єктом її внесення.

Іншим аспектом внутріпарламентських відносин глави держави та Голови Верховної Ради України є забезпечення ними реалізації конституційних приписів, які обумовлені заслуховуванням Парламентом України щорічних та позачергових послань Президента України (статті 85, 106 Конституції України [1]).

Голова Верховної Ради України керує роботою парламенту і у забезпеченні контрольних повноважень Верховної Ради України щодо діяльності Президента України, зокрема щодо направлення до нього депутатських запитів (стаття 225 Регламенту [2]).

Особливі вимоги щодо направлення запитів Президенту України диктуються вимогами Конституції України: після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України. При цьому рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата, групи народних депутатів, комітету має бути попередньо підтримане підписами не менше як 150 народних депутатів. Якщо ж такої кількості підписів немає, то має відбутися відкрите поіменне голосування за підтримку запиту. Для того, щоб голосування було результативним, достатньо 150 голосів народних депутатів на підтримку запиту. Далі має відбутися голосування за направлення запиту. Рішення про направлення попередньо підтриманого запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше як 226 народних депутатів [2].

Таким чином, для направлення запиту Президенту України має відбутися два голосування: спершу за підтримку запиту, потім за його направлення адресату. Така ускладнена процедура має гарантувати надходження главі держави запитів із справді суспільно важливих проблемних питань, що потребують його реагування в рамках наданих йому конституційних повноважень.

Окремою важливою сферою взаємодії Голови Верховної Ради України з Президентом України є їх спільна діяльність у складі Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) як конституційного координацій-

ного органу з питань національної безпеки та оборони при главі держави. Основи такої взаємодії визначаються Законом України “Про Раду національної безпеки та оборони України” від 5 березня 1998 року [3].

Відомо, що відповідно до статті 107 Конституції України Головою РНБОУ є Президент України, проте відповідно до Конституції України та даного Закону у разі дострокового припинення повноважень Президента України згідно зі статтями 108-111 Конституції України виконання обов’язків Голови РНБОУ на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України [1].

Відповідно до статті 9 цього ж Закону у засіданнях РНБОУ України може брати безпосередню участь Голова Верховної Ради України, тобто його робота у РНБОУ є факultatивною та залежить від його власного волевиявлення. Він не бере участі в прийнятті рішень у РНБОУ шляхом голосування, але згідно зі статтею 10 цього Закону може висловлювати думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється [3]. Таким чином, формально вплив Голови парламенту на ухвалення рішень РНБОУ незначний.

Проте на практиці позиція керівника парламенту України спроможна іноді досить суттєво впливати на формування думки РНБОУ з тих чи інших питань, у тому числі і на позицію Президента України. Зокрема, так було під час президентських виборів 2004 року, коли саме позиція тодішнього Голови парламенту України 4-го скликання В.М. Литвина багато в чому запобігла можливим “силовим” сценаріям розвитку подій у країні [3].

Певні зрушення у зв’язку з конституційною реформою України відбулися у сфері взаємодії Голови Верховної Ради України з Президентом України у сфері законодавчої діяльності (стаття 94 Конституції України) та у застосуванні процедури імпічменту Президента України (стаття 111 Конституції України) [1].

Відповідно до конституційних вимог закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президенту України. Президент України протягом

п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Відповідна конституційна логіка ґрунтувалася на тому, що до 2004 року існувала практика зловживання Президентом України своїм правом відкладального вето, внаслідок чого деякі закони не підписувалися і після його подолання, що применшувало парламентський суверенітет і створювало численні проблеми [4; 5]. З метою уникнення таких ситуацій у майбутньому право введення в дію законів, вето щодо яких подолане, надано Голові Верховної Ради України. Відповідна конституційна логіка була згодом відтворена і в Регламенті у частині, що стосується повноваження Голови Верховної Ради України офіційно оприлюднювати повторно прийнятий парламентом закон (стаття 137 Регламенту [2]).

При цьому слід мати на увазі, що застосування і цієї норми на практиці викликало неоднозначність у розумінні відповідних приписів, зокрема щодо обсягу повноважень Голови парламенту у цьому процесі. Це стало підставою для розгляду відповідної правової проблеми КСУ.

Відповідно до Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 року "положення другого речення частини четвертої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що

діючий Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює і опубліковує закон, прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час повторного розгляду і не підписаний та не оприлюднений Президентом України протягом десяти днів, якщо попередній Голова Верховної Ради України не вчинив таких дій. Положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційного оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити і опублікувати такий закон у пріоритетному порядку – раніше інших актів" [6].

Саме керуючись цими приписами, Голова Верховної Ради України ввів у дію закони України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року [7], "Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України" від 4 вересня 2008 року [8] та "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" від 15 січня 2009 року [9].

Ключовою є роль Голови Верховної Ради України і в організації процедури імпичменту Президента України: саме він терміново повідомляє главу держави про прийняття парламентом рішення про ініціювання даної процедури (частина 3 статті 172 Регламенту); визначає спеціальний режим використання документів, наданих спеціальною тимчасовою слідчою комісією з імпичменту (частина 1 статті 177 Регламенту); запрошує на пленарне засідання Верховної Ради України, на якому відбувається розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, Президента України, суддів КСУ, Голову Верховного Суду України та запропонованих ним суддів Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Генерального прокурора України (частина 3 статті 178 Регламенту); організовує обговорення таких висновків і пропозицій відповідно до статті 179 Регламенту; забезпечує процедуру прийняття рішення про звинувачення Президента України у вчиненні

ним злочину (стаття 185 Регламенту); оголошує висновки КСУ та Верховного Суду України щодо імпічменту Президенту України на пленарному засіданні парламенту (частина 1 статті 186 Регламенту); організовує голосування щодо питання про прийняття рішення про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту (стаття 187 Регламенту); офіційно повідомляє про прийняте рішення Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову КСУ та Голову Верховного Суду України, негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через ЗМІ (частина 9 статті 187 Регламенту) [2].

З моменту оголошення головуєчим на пленарному засіданні про дострокове припинення повноважень Президента України у зв'язку з усуненням його з поста в порядку імпічменту, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України, обов'язки Президента України виконує Голова Верховної Ради України (стаття 112 Конституції України [1], частина 8 статті 187 Регламенту [2]).

У разі ж неприйняття Верховною Радою України постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту Голова парламенту оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті «Голос України»; оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії; від імені Верховної Ради України вибачається перед Президентом України (стаття 188 Регламенту).

Особливою формою взаємодії Голови Парламенту з главою держави є його участь у консультаціях щодо розпуску парламенту (стаття 90 Конституції України [1]). Адже згідно з Основним Законом України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. Інститут таких консультацій вважається в юридичній літературі важливим аспектом демократичності вирішення питання дострокового розпуску парламенту Президентом України [10, с. 60].

Нагадаємо, що відповідно до частини 2 статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [1].

Проте, конституційна формула не розкриває, наскільки обов'язковою є участь Голови парламенту в таких консультаціях; чи можливий розпуск парламенту без такої участі, зокрема у разі його неявки чи вакантності поста Голови Верховної Ради України; якими будуть юридичні наслідки заперечення з боку керівника парламенту щодо розпуску Верховної Ради України тощо. Всі ці та інші супровідні юридичні питання потребують очевидної конкретизації та свого розкриття.

Практика застосування норм Конституції України, що склалася з 2007 року, свідчить про однозначну інтерпретацію главою держави свого права розпуску парламенту як абсолютного; участь чи неучасть Голови Верховної Ради України, а так само його заперечення щодо безпідставності такого розпуску юридичного значення не мали [1]. До того ж, за буквальним тлумаченням Конституції України, участь Голови парламенту в консультаціях не передбачається в тих випадках, коли парламент внаслідок парламентської «сецесії», тобто складення повноважень більше ніж 150 народних депутатів, втрачає дієздатність, і Президент України оголошує позачергові вибори до парламенту без проведення згаданих консультацій взагалі. За таких підходів сам інститут політичних консультацій з приводу можливого розпуску Верховної Ради України перетворюється на чергову конституційну фікцію, застосування якої жодним чином не обмежує президентську прерогативу.

Між тим, у багатьох демократичних країнах інституту таких консультацій надано вагомому юридичного значення. Зокрема, в італійській парламентській практиці не траплялося жодного випадку розпуску пар-

ламенту президентом без згоди на те з боку спікера парламенту під час відповідних консультацій [11, с. 168].

Тож, на наш погляд, варто врахувати зарубіжну практику і надати Голові Верховної Ради України можливість вето рішення глави держави щодо розпуску парламенту (тобто заборонити без згоди Голови парламенту розпуск Верховної Ради України Президентом України).

У разі вакантності посади Голови Верховної Ради України розпуск парламенту теж має бути заборонений. Вважаємо, що в такий спосіб інститут Голови парламенту отримує дійовий важіль впливу у системі стримувань і противаг відносно глави держави щодо дострокового припинення останнім повноважень Верховної Ради України. Зрозуміло, що пропонувані зміни мають конституційний характер і повинні бути втілені у відповідних змінах до Основного Закону України.

Особливого статусу Голова Верховної Ради України набуває у зв'язку із тимчасовим виконанням обов'язків глави держави. Інститут тимчасового виконання цих обов'язків закріплений у статті 112 Конституції України [1]. Відповідно до її приписів у разі дострокового припинення повноважень Президента України за наявності вимог, передбачених статтями 108-111 Конституції України, виконання обов'язків Президента України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України, покладається на Голову Верховної Ради України.

Водночас, конституційно компетенція такої особи має певні обмеження. Зокрема, Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (пункт 2 частина 1 стаття 106); призначати всеукраїнський референдум щодо змін до Конституції України відповідно до статті 156 Конституції України, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (пункт 6 частина 1 стаття 106); призначати позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України (пункт 7 частина 1 стаття 106); припинити повнова-

ження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частина 1 стаття 106); вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (пункт 10 частина 1 стаття 106); призначати на посаду та звільняти з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України (пункт 11 частина 1 стаття 106); призначати на посади та звільняти з посад половину складу Ради Національного банку України (пункт 12 частина 1 стаття 106); призначати на посади та звільняти з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (пункт 13 частина 1 стаття 106); призначати на посади та звільняти з посад третину складу Конституційного Суду України (пункт 22 частина 1 стаття 106); присвоювати вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; здійснювати помилування (пункт 27 частина 1 стаття 106); створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для здійснення повноважень Президента України (пункт 28 частина 1 стаття 106) [1].

Це означає, що поза рамками таких обмежень Голова Верховної Ради України у статусі виконуючого обов'язки Президента України здійснюватиме всі інші президентські повноваження, зокрема вето прийняті парламентом закони. За таких умов конструкція статті 94 Конституції України взагалі виглядатиме дивно: прийнятий закон Голова парламенту підписує і передає на підпис собі ж як виконувачу обов'язків Президента України, і сам же може ветовати цей же закон. Якщо ж парламент долає його вето більшістю в 300 народних депутатів України, то виконувач обов'язків глави держави може закон підписати, а може і не підписати; в останньому випадку закон може бути підписаний Головою парламенту, але ж, оскільки це одна і та ж особа, то вето набуває абсолютного характеру, і непідписання закону жодних юридичних наслідків для такого Голови Верховної Ради України не має.

З метою уникнення подібних абсурдних

АНОТАЦІЯ

Особливості реалізації повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з Президентом України в сучасних умовах.

У статті досліджується особливості здійснення конституційних повноважень та взаємодія Голови Верховної Ради України з Президентом України в сучасних умовах. Висвітлюється комплексний аналіз теоретичних підходів та норм чинного законодавства щодо механізму реалізації повноважень Голови Верховної Ради України з Главою держави.

ситуацій на практиці, варто внести зміни до статті 112 Конституції України і заборонити Голові Верховної Ради України під час тимчасового виконання ним обов'язків Президента України ветовати закони. Здійснення Головою парламенту обов'язків глави держави викличе необхідність його постійної копіткої роботи у зв'язку з виконанням обов'язків Президента України (хай і тимчасового). Проте парламентська робота так само є постійною. За таких умов більшість своїх повноважень як керівника парламенту Голова Верховної Ради України не зможе повноцінно здійснювати. Якщо у випадках ведення пленарних засідань та інших елементів його "сесійних" повноважень, останні можуть реалізовуватися Першим заступником Голови Верховної Ради України, то цього не можна сказати про нормотворчу компетенцію Голови парламенту, оскільки відповідно до пункту 3 частини 2 статті 88 Конституції України саме Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою України [1].

З метою усунення нормотворчих ускладнень у роботі парламенту, вважаємо можливим покласти відповідне повноваження на Першого заступника Голови Парламенту – виконання обов'язків Голови Верховної Ради України у разі тимчасового виконання самим Головою Парламенту обов'язків Президента України.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР, 1996, № 30, ст. 141.
2. Закон України "Про регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010 р. // Голос України від 17.02.2010 – №28.

SUMMARY

Features of realization of plenary powers of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine in relationships with President of Ukraine in modern terms.

In the article probed features of realization of constitutional plenary powers and co-operation of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine with President of Ukraine in modern terms. The complex analysis of theoretical approaches and norms of current legislation lights up in relation to the mechanism of realization of plenary powers of Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine

3. Закон України "Про Раду національної безпеки та оборони України" від 5.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35, ст. 237.

4. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю // Віче. – 1997. – №9. – С. 42-59.

5. Кривенко Л. Суверенітет парламенту: теорія і практика // Віче. – 1998. – №4. – С. 32-47.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9.10.2007 р. // Офіційний вісник України від 29.10.2007 - 2007 р., № 79, стор. 183, стаття 2963, код акту 41259/2007.

7. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 27.02.2014 р. № 794-VII // Голос України від 01.03.2014. – № 39.

8. Закон України "Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України" від 4.09.2008 р. // ВВР, 2009, № 12, ст. 147.

9. Закон України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" від 15.01.2009 р. // Голос України від 21.03.2009. - №51.

10. Рудик П.А. Коментар до конституційних змін. Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 220 с.

11. Парламенты мира. – М.: Интрепракс, 1991. – 624 с.